

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RUY TADEU MAMBRINI RIBAS

A FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA
E SUA ADEQUAÇÃO AO MODELO POLICIAL DE UM ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Florianópolis - SC
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
RUY TADEU MAMBRINI RIBAS

**A FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA
E SUA ADEQUAÇÃO AO MODELO POLICIAL DE UM ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca examinadora da Universidade Federal de
Santa Catarina como requisito parcial à obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Bissoli Filho

Florianópolis - SC

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia intitulada "**A formação do Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina e sua adequação do Modelo Policial de um Estado Democrático de Direito**", elaborada pelo(a) acadêmico(a) **Ruy Tadeu Mambrini Ribas**, defendida em **08/10/2014** e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no artigo 9. da Portaria n. 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 8 de Outubro de 2014



Professor(a) Orientador(a)

Francisco Bistoli Filho



Membro de Banca

Everton das Neves Gonçalves



Membro de Banca

Marcelo Martinez Hipólito

AGRADECIMENTOS

Ao orientador desta obra, Professor Dr. Francisco Bissoli Filho, que com enorme disponibilidade atendeu-me desde o primeiro chamado para tratar deste empreendimento, há mais de três anos. Desde então tenho sido beneficiário de sua incomparável generosidade e disposição e testemunha de seu inabalável compromisso com a excelência. As lições que desta relação levo inspiram-me para muito além das páginas que seguem.

Aos demais membros da banca avaliadora: Tenente-Coronel PMSC Marcello Martinez Hipólito, estudioso que, com obra de sua autoria, contribuiu no desenho de alguns dos primeiros traços deste escrito quando ainda era um esboço; e Professor Dr. Everton das Neves Gonçalves, que gentilmente aceitou participar do julgamento do escrito e de sua apresentação. Ambos muito me honram ao dedicar algumas horas de sua atenção à revisão deste trabalho e, ao fazê-lo, certamente qualificam de forma determinante seu resultado final.

Às funcionárias da Biblioteca da Polícia Militar de Santa Catarina que prestativamente facilitaram a navegação por alguns dos caminhos percorridos ao longo deste trabalho.

Aos meus amados familiares que sempre ofereceram os mais belos exemplos e os mais valorosos ensinamentos de que me beneficiei em minha trajetória de vida. É bela história esta, a que compartilhamos todos.

Aos amigos feitos no (ou por conta do) Centro de Ciências Jurídicas que comigo dividiram as angústias e alegrias desta caminhada e incentivaram-me para que chegasse com êxito até este ponto.

À minha querida namorada por sua compreensão e parceria ao longo de toda a guerra e em cada uma de suas batalhas. A jornada foi mais agradável com você ao lado.

Aos colegas de trabalho da UFSC que me oportunizam ainda mais uma sala de aula para frequentar diariamente nesta instituição.

Enfim, por conta de todos e por minha incessante intenção e tentativa de fazer bom uso das palavras, tenho o dever e a fortuna de asseverar que este trabalho não é, de forma alguma, monográfico.

RESUMO

Este trabalho investiga a adequação do atual modelo de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina ao que se espera de tal instituição inserida em um Estado Democrático de Direito. Com esta finalidade, parte-se do indivíduo até àquele esquema mais sofisticado de associação ao passo em que se demonstra que o ser humano associa-se, em primeiro lugar, para garantir sua segurança e sua liberdade e é ao longo deste enredo que conquista finalmente os direitos e as garantias inerentes à condição humana. Em seguida, tendo-se a clareza da importância da segurança pública para o sucesso do empreendimento social e íntima ligação deste tema com a própria fundação de qualquer espécie de comunidade mais complexa, o Estado, parte-se para a descrição do que seja uma instituição policial, seu papel e as principais formas pelas quais possa atuar na persecução de seus fins declarados que são, ao mesmo tempo, os que justificam sua existência. Ainda, demonstra-se a íntima ligação entre as estratégias de ação das forças policiais e o treinamento que os integrantes destas recebem para tanto. Após recorta-se a experiência da Polícia Militar de Santa Catarina, sobretudo de seus oficiais e de formação que recebem desde o momento que ingressam nas fileiras corporativas até assumirem seus primeiros postos de comando, chefia ou direção. Quer-se demonstrar uma evolução na forma e no conteúdo de tais cursos preparatórios para a carreira, alinhada com a evolução das doutrinas de policiamento e do contexto social em que a atividade policial se insere.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Direitos Humanos. Segurança Pública. Polícia. Policiamento Tradicional. Policiamento Comunitário. Formação e Treinamento Policial. Oficial de Polícia Militar. Polícia Militar de Santa Catarina.

“[...] apesar de o mundo contemporâneo ser muito real em seu acúmulo de tecnologia e Ciência, não resistiria a duas semanas de falta de luz ou água ou a uma disputa por esses dois recursos. Todos os direitos humanos e as democracias não resistiriam a dez noites de escuridão”.

(Luiz Felipe Pondé)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
2.2 SOCIEDADE E ESTADO	13
2.3 O ESTADO DE DIREITO	19
2.4 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL DO ESTADO	25
2.5 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	32
3. A FUNÇÃO E A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL	42
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	42
3.2 A INSTITUIÇÃO POLICIAL E SEU PAPEL	43
3.2.1 A delimitação conceitual da instituição policial.....	43
3.2.2 Problemas da epistemologia policial	46
3.2.3 A relação existente entre o modelo de trabalho policial e o modelo de Estado ..	49
3.2.4 O papel da polícia	50
3.2.5 Distinções entre polícia e policiamento	52
3.3 DE UM MODELO DE POLÍCIA POLÍTICA AO MODELO DE POLÍCIA VOLTADA AO PATRULHAMENTO PROFISSIONAL	53
3.3.1 A polícia na Antiguidade e no Medievo e o seu papel de polícia política	53
3.3.2 A polícia na Modernidade e a busca de uma profissionalização	54
3.3.2.1 O modelo francês.....	55
3.3.2.2 O modelo inglês.....	55
3.3.3 O modelo de uma polícia profissional voltada ao patrulhamento	57
3.4 EM BUSCA DE UM MODELO DE ATUAÇÃO POLICIAL DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO OU ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS	61
3.4.1 As carências do modelo profissional de polícia de patrulhamento	61
3.4.2 Pensando em um novo modelo de polícia	64

3.5 O MODELO POLICIAL ADEQUADO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	71
4. A FORMAÇÃO DO OFICIAL POLICIAL MILITAR NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA	77
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	77
4.2 A CARREIRA DO OFICIALATO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA	77
4.2.1 As funções constitucionais das Polícias Militares e a sua importância no sistema de segurança pública	78
4.2.2 A competência estadual concorrente para regular o funcionamento da Polícia Militar	80
4.2.3 A divisão do pessoal da Polícia Militar em duas categorias profissionais	82
4.3 A TRADICIONAL FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA	87
4.3.1 Notas sobre a designação da “formação tradicional”	87
4.3.2 A instituição e as transformações dos primeiros Cursos de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	89
4.3.3 As alterações curriculares dos Cursos de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	90
4.3.3.1 De curso de nível ginásial ao nível médio: a preparação preponderantemente policial militar	90
4.3.3.2 Um curso de nível superior: em busca da profissionalização policial	93
4.3.3.3 Preparando o caminho para uma formação humanista na Polícia Militar de Santa Catarina	95
4.4 A ATUAL FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA	96
4.4.1 A exigência do Curso de Graduação em Direito como requisito de ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	97
4.4.2 A influência da matriz curricular nacional no novo Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	99
4.4.3 Em busca de um Curso de Bacharelado em Ciências Policiais	100

4.4.4 O ingresso no Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e o seu desenvolvimento	103
4.4.5 A carga horária, o currículo e a avaliação do Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	104
4.4.6 O incentivo à pesquisa no Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina	104
4.5 O PERFIL DO “NOVO” OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA MOLDADO PELAS NOVAS DIRETRIZES DE FORMAÇÃO	105
4.5.1 A insuficiência do perfil tradicional de oficial da Polícia Militar	105
4.5.2 O perfil diferenciado do oficial da Polícia Militar	106
4.5.3 O perfil de Polícia Comunitária como adequado para a formação de um oficial da Polícia Militar em um Estado democrático de direito	108
5. CONCLUSÃO.....	112
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117

1. INTRODUÇÃO

A vigente Constituição Federal inaugurou nova fase na sociedade brasileira e marcou o início de recente organização desta sob o manto da democracia. Neste diploma estão estabelecidos os pontos fundamentais de organização do Estado que se “instalou” no território brasileiro a partir de 1988. Uma das matérias abordadas pela produção legislativa maior é a segurança pública, e não poderia deixar de sê-lo por sua indispensabilidade para o sucesso do empreendimento social e econômico de uma coletividade, para a busca da concretização de todo e qualquer direito fundamental humano e da estabilização do tecido social já tão fragilizado pelas mazelas do passado e “ataques” do presente.

Este novo modelo de organização social bem como eventos micro e macroeconômicos somados a acontecimentos políticos internos e outros externos de efeitos transfronteiriços, típicos das alterações paradigmáticas dos tempos modernos (e pós-modernos), trouxeram novas demandas ao Poder Público inclusive no setor de segurança pública.

Sendo esta a realidade, diversos dogmas conceituais foram (e continuam sendo) quebrados na medida em que antigos métodos e soluções já não mais apresenta(va)m resultados satisfatórios e suficientes ou práticas alinhadas e adequadas a um Estado Democrático de Direito.

Por um lado, as corporações policiais precisam encontrar novos métodos para responder à demanda social por segurança pública agora desenhada com novos traços. Por outro, e em dependência com o anterior, a mudança nos rumos da atuação policial pressupõe concomitantes ou prévias mudanças também nos moldes da preparação dos policiais.

Em movimento neste sentido, o recente advento da exigência de prévia formação em curso de nível superior de direito ou ciências jurídicas para ingresso nos quadros de oficiais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina configura-se como medida de vanguarda já que oficializa a busca por profissionais com sólida base técnica e humanística a ser complementada pela academia policial.

Todo este processo (ainda vivo) de mudanças alterou substancialmente o Curso de Formação de Oficiais da força pública catarinense e as interessantes mudanças na história recente mais que meras “atualizações” parecem demonstrar verdadeira

tendência de aplicação de novas doutrinas de segurança pública e intenção de criar novo entendimento institucional acerca do papel da Polícia Militar na segurança pública, sua interação com demais segmentos e instituições e sua inserção no complexo cenário social que a cerca.

Diante desse quadro, formou-se o seguinte problema: o atual modelo de formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina está adequado à modalidade de atuação policial que se espera de um Estado Democrático de Direito?

Para tanto, através de uma abordagem dedutiva e do procedimento ou método descritivo monográfico, procura-se expressar os resultados obtidos da pesquisa fundamentalmente bibliográfica e documental que, para alcançar o objetivo final, perpassará alguns marcos intermediários:

Introdutoriamente, no primeiro Capítulo, analisar-se-á o cenário em que se insere a problemática da segurança pública: o Estado democrático de direito. Buscar-se-á compreender, mesmo que brevemente, os parâmetros gerais deste modelo de organização social e o enredo que levou o ser humano de sua condição mais primitiva até esta outra sofisticada. Neste momento também se desvela a teoria de base de toda a análise posterior: a teoria dos Direitos Fundamentais e Direitos Humanos que encontram amplo amparo na ordem constitucional em vigência no Brasil.

Em seguida, o segundo Capítulo será ocupado pelo estudo do surgimento e do desenvolvimento histórico das instituições policiais, suas funções e métodos de atuação no binômio espaço/tempo, procurando afastar as dificuldades (também apresentadas) de se ter o tema “polícia” como objeto de estudo e buscando a demonstração da evolução na atuação policial dos moldes tradicionais aos mais novos entendimentos acerca da promoção de segurança pública; às doutrinas de policiamento comunitário e orientado para nova abordagem com vistas à (re)solução dos problemas e à concomitante proteção e promoção da dignidade e dos direitos inerentes a todo indivíduo humano.

Por fim, na derradeira seção deste trabalho, tomar-se-á a Polícia Militar de Santa Catarina como objeto de estudo por meio da descrição do que seja a carreira dos oficiais nesta corporação e da análise do processo de formação pelo qual passam na preparação como futuros gestores da instituição. Pretende-se verificar a evolução dos currículos, doutrinas e técnicas aplicadas nos cursos introdutórios ao oficialato neste contexto de novos desafios postos ao sistema de segurança pública desenhado pela Constituição Federal no Estado democrático de Direito que é o Brasil.

Ao final, intencionar-se-á, de alguma maneira, verificar a adequação do modelo atual de formação dos Oficiais na Polícia Militar de Santa Catarina e da dinâmica de atuação que fomenta nestes profissionais – que posteriormente ocuparão posições de comando, diretoria ou chefia – com o que se espera da instituição policial neste contexto de uma ordem político-jurídica de império da lei, crescente participação popular na tomada de decisões e gestão da coisa pública e valorização dos direitos humanos.

O tema é de extrema relevância vez que, aos olhos atentos e voltados à força pública catarinense, perceber-se-á um processo latente de reformulações e renovações naquilo que parece ser um verdadeiro movimento no sentido de novas tendências no perfil buscado para o preenchimento das fileiras corporativas – pela adição do requisito de formação em curso superior de direito ou ciências jurídicas para ingresso nos quadros de oficial da Polícia Militar de Santa Catarina ou pela inclusão desta carreira no rol das ditas “jurídicas” no âmbito desta unidade federativa.

Diante destas perspectivas de mudanças tão profundas; da importância de tal instituição que atua, além de em conformidade com sua competência no campo da segurança pública, de forma tão abrangente, tratando de problemáticas reflexas de tantas ordens (social, econômica, cultural, educacional e etc.) e da aparente indisposição do meio acadêmico em debruçar-se sobre todos estes temas e especialmente sobre a corporação militar em tela e aquelas outras que a ladeiam nos demais estados da federação, o presente trabalho pretende, de alguma forma, e mesmo que modestamente, contribuir na dissolução de alguma parte da névoa que ainda separa ou que torna opaco o espaço entre os estudos da academia civil e aqueles das academias militares, trazendo tal análise e intenção às páginas de um escrito conclusivo da graduação em Direito.

2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A digressão histórica introdutória parece ser a melhor abordagem possível para que se conduza uma discussão posterior com a compreensão de seu devido cenário. Neste sentido é mandatório que se faça um breve estudo procurando revistar o desenvolvimento das ideias que resultaram na fixação do Estado Democrático de Direito como ambiente de reprodução social e nos Direitos Humanos como paradigma da atuação do Estado e da proteção que deve promover aos indivíduos. Não se trata de dissecar linearmente a cronologia dos eventos que conduziram o ser humano a esta situação, mas de buscar a essência que levou o pêndulo da história da aventura humana para este determinado ponto. Trata-se de contextualizar o ser humano no espaço em que exerce sua cidadania e sua “existência” atualmente, nesta sociedade produto de longo processo de avanços e conquistas sociais e direitos inerentes à condição humana.

Para tanto, o ponto de partida deste Capítulo é a constatação da inevitabilidade da convivência humana para o sucesso da espécie e a percepção de uma crescente complexidade nestes processos de interação ao longo da história. Em seguida, chega-se mais próximo de uma sociedade organizada e do próprio Estado.

Configurado o Estado cabe, em próximo tópico, a análise de sua evolução até que imperasse a lei e não um soberano arbitrário para, em seguida, perceber o concomitante avanço do ideal de participação popular na gestão da coisa pública pela ascensão dos ideais democráticos.

2.2. SOCIEDADE E ESTADO

No princípio de tudo era o verbo. E, sem conotações confessionais quaisquer, tomando-se aqui mera licença de estilo para o início desta narração, em algum momento este verbo conjugou-se. E quando o foi parece que se fez no plural.

Os seres humanos, afinal, existimos. Assim é pela percepção, antes de qualquer coisa, empírica desta vivência compartilhada que experimentamos desde o

tempo a que se possa pretender remontar. Só há história se havia indivíduo para contá-la e, ao menos, mais outro para escutá-la.

Quer-se dizer, nenhum homem é, assim, no singular. Trecho que bem resume a ideia que se traz aqui é seção inicial de produção do poeta e advogado inglês do Século XVI, John Donne. Em sua obra “Devotions Upon Emergent Occasions, and several steps in my Sicknes”, publicada em 1824, traz ele na passagem “Meditation XVII”: “*No man is an island, / Entire of itself, / Every man is a piece of the continent, / A part of the main.*”¹[...]”.

Não há quem seja uma ilha, não há ser que se encontre completamente sozinho ou isolado. Por outro lado, até mesmo em uma ilha isolada, não há quem esteja sozinho. Robinson Crusoé não o estava e, caso estivesse, não teria sua história conhecida. Esta ausência de interação acarretaria também numa virtual inexistência já que não havendo uma relação com qualquer “segundo sujeito” o homem não se reproduz – histórica e fisiologicamente.

No âmbito da ciência histórica existe o paradoxo de que a respeito de algo ou alguém precedente (ou contemporâneo) só se pode conhecer através de vestígios ou testemunhas, esta é uma característica intrínseca da informação histórica (BLOCH, 2001, p. 69). Então os fatos humanos do passado e do presente se reproduzem pela marca que deixam aos sentidos do observador que por si não os poderia captar, presenciar (BLOCH, 2001, p. 73). Fica evidente que para haver reprodução histórica deve existir alguma medida de interação humana, de associação, mesmo que condicionada por distâncias geográficas, temporais, linguísticas e culturais, por exemplo.

No que diz respeito à reprodução humana no sentido mais estrito do termo, sobre esta limitante, em que pese estar falando-se de fato da natureza, objeto de estudo da biologia, portanto, ou da fisiologia dos seres humanos mais especificamente, a explicação que se traz aqui, por opção mais pertinente a um trabalho que se situa, sobretudo no campo das ciências humanas, é também advinda do mundo do pensamento. Aristóteles (2005, p. 12), enfrentando este tema, resumiu com elegância todo um processo que talvez as próprias ciências naturais fossem entender séculos depois se é que o fizeram em sua completude:

Da mesma forma que em outros assuntos, somos forçados a dividir o composto até chegarmos a elementos inteiramente simples, que representem

¹ Nenhum homem é uma ilha /Inteiro em si só / Todo homem é um pedaço do continente / Uma parte do todo (ou do principal) – tradução livre do autor.

as partes mínimas do todo [...] **Deve-se, primeiramente, unir em dupla os seres que, como o homem e a mulher, não têm existência individual, devido à reprodução.** (grifei)

Aristóteles (2005, p. 12) continua, em sua exposição, explicando que assim deve ser, pois a natureza tratou de criar no homem, da mesma forma como fez nos outros animais, a inspiração, o desejo de deixar depois de si um ser que lhe seja semelhante. Esta necessária associação humana se dá, então, pelo menos, por um argumento de incontestável autoridade. Algum coletivo surge, no mínimo, por ação da natureza e para a manutenção da espécie.

Parece restar provado, portanto, que, na realidade do mundo concreto, é sobremodo difícil, ou virtualmente impossível, por qualquer abordagem que se queira, pensar ou aceitar a ideia do indivíduo em si como matriz originária ou fundamental daquilo que convencionamos chamar de comunidade, sociedade ou Estado, a depender do enfoque dado ao estudo dos grupos humanos ou do estágio que se pretende analisar. Quer-se dizer, o indivíduo será abstratamente a menor medida da sociedade quando já formada e organizada, mas ele por conta própria não teria como originá-la.

É da união entre o homem e a mulher que se forma a família, a forma primeira de sociedade, constituída com fins de atender às necessidades cotidianas dos seres humanos daquele grupo (ARISTÓTELES, 2005, p. 13).

Cabe a observação de que a família de que fala Aristóteles é produto de longo processo de redução no círculo de interações mais íntimas entre seres humanos (ENGELS, 1979, p. 49), de exclusão de todos os indivíduos em favor da configuração do casal monogâmico e heterossexual como partícula “mínima” da sociedade, como divisor social que predomina deste então. (ENGELS, 1979, p. 31). As uniões entre pares que antes podiam ser temporárias, pelo menos até o nascimento da cria (ENGELS, 1979, p. 37) se estendem pelo tempo e viram regra para permitir grande passo na evolução humana.

É bem verdade que, em um momento inicial, aquele animal tão sem meios de defesa como era o homem teve que, para deixar a animalidade e compensar sua fragilidade individual, unir-se em horda através da tolerância mútua e da falta de ciúmes nas relações (ENGELS, 1979, p. 35). Foi através desta condição que o animal transformou-se homem e desenvolveu-se em uma sociedade superior à família, cenário que trouxe condições mais favoráveis à reconstituição desta (ENGELS, 1979, p. 34-5).

E esta união familiar, espécie primária de sociedade, que se mostra, em todas as suas formas históricas, útil e conveniente à manutenção da espécie e da segurança dos indivíduos diante dos perigos que a natureza e que os “outros” impõem ao ambiente de vivência humana, estandardiza-se novamente mais tarde na monogamia heterossexual, para garantir a procriação de filhos cuja paternidade fosse indiscutível, o que será de maior relevância no âmbito patrimonial da organização social mais sofisticada que segue (ENGELS, 1979, p. 66). A ideia que paira por trás desta instituição é a de garantir a perpetuação da riqueza concentrada, através da transmissão pela herança aos descendentes, excluindo-se os filhos de qualquer outro (ENGELS, 1979, p.82).

Enfim, o matrimônio que constitui a família paradigma, a “divisão dos seres humanos em pares” como argumentava Aristóteles (2003, p. 12-15), surge por razões um pouco naturais, um pouco artificiais e, neste campo, solidifica-se, talvez, sobretudo, por questões econômicas, patrimoniais.

Então mesmo que nem sempre aquela “união inicial pela reprodução”, por imposição da natureza como condição de perpetuação da espécie, se alongasse no tempo; ainda que do nascimento da cria não se sucedesse uma obrigatória longa ou vitalícia conexão entre os indivíduos da relação, o enredo humano mais tarde mostra que foi este o caminho seguido, por sua utilidade tanto à segurança dos indivíduos como para a posterior instalação de uma ordem social específica – fundada nas bases de alguns limites artificiais morais, como o da família, e de direitos básicos, como o de propriedade privada, por exemplo.

John Stuart Mill (2007, p. 50), filósofo e economista inglês, mesmo que em contexto próprio, aborda a distinção (e relação) entre a associação humana orientada por artificiais padrões morais da inevitável associação “material” entre os seres humanos, e tentando compatibilizar estes dois “campos” assevera:

O estado social é a um só tempo tão natural, tão necessário e tão habitual para o homem que, exceto em circunstâncias não comuns ou por algum esforço de abstração voluntária, ele jamais se conceberá senão como o membro de um corpo; e essa associação está cravada cada vez mais, à medida que se afasta do estado de independência selvagem. Qualquer condição, portanto, que seja essencial para um estado sociedade, torna-se cada vez mais uma parte inseparável de concepção que cada um faz do estado de coisas em que nasce, e o qual é o destino de um ser humano.
(grifei)

Feito o resumo das razões que fundamentam a culminação de todo um processo histórico que originou a família-paradigma para a institucionalização da

propriedade privada ao longo da posterior consolidação de determinado modelo de Estado – parafraseando o título da obra de Engels (1979) extensivamente referida até aqui – fica claro que existe, nesta adoção de certo padrão moral, qual seja, o estabelecimento do modelo do par restrito de seres humanos como coluna fundamental da pirâmide social a ser construída para além da família, uma utilidade tanto individual como coletiva, na escalada humana às formas mais “elevadas” de organização social.

O que se quis demonstrar e, acreditamos, pôde-se perceber pela breve exposição realizada, é que, não obstante a menor medida abstrata da existência humana seja o indivíduo, a menor unidade funcional deve ser alguma espécie de sociedade mínima, de vida comum pelo menos entre um casal e suas posteriores crias, a “miniatura social” que formará em um momento imediatamente seguinte a comunidade, a sociedade e o Estado. E o regramento desta unidade funcional é que possibilita a instalação de um tecido social um pouco mais estável, previsível (mesmo dentro de sua inevitável dinâmica) e progressivamente afastado da mera existência selvagem.

Sobre aquela “escalada”, depois de entendermos a divisão dos seres humanos em pares e a justificativa da medida tomada por Aristóteles, e depois de termos procurado motivos morais para tal padrão ter se reproduzido, retornamos à progressão que faz o clássico pensador:

A primeira sociedade constituída de muitas famílias, visando à utilidade comum, porém não diária, é o pequeno burgo; esta parece ser, de modo natural, algo, assim como uma colônia da família. (ARISTÓTELES, 2005, p.13)

Em seguida:

A sociedade formada por inúmeros pequenos burgos constitui-se de uma cidade completa, com todos os meios para se prover a si mesma, e tendo alcançado, por assim dizer, a finalidade que se tinha proposto. Existindo, sobretudo, pela necessidade mesma de viver, ela subsiste para uma existência feliz. Esta a razão pela qual toda a cidade se integra na natureza, visto que a própria natureza foi quem formou as primeiras sociedades; ora, a natureza era a finalidade de tais sociedades; e a natureza é o real fim de todas as coisas. (ARISTÓTELES, 2005, p. 13-14)

Ainda:

Fica evidente, portanto, que a cidade participa das coisas da natureza, que o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade. (ARISTÓTELES, 2005, p. 14)

E encerrando:

O que, especificamente, diferencia o homem é que ele sabe distinguir o bem do mal, o justo do que não o é, e assim todos os sentimentos dessa ordem cuja comunicação forma exatamente a família do Estado. (ARISTÓTELES, 2005, p. 14)

É verdade que Aristóteles considera, na ordem natural das coisas, o Estado como algo anterior à família e ao indivíduo, pois, no raciocínio lógico que desenvolve o “todo” deve anteceder “as partículas” e seria esta a própria forma pela qual a natureza faria obrigatório que se associassem todos os homens, dotados das ferramentas da prudência e da virtude para tanto.

Sobre a ordem dos fatores desta progressão lógica não iremos mais a fundo pois impertinente neste momento. O que importa dessas reflexões é a percepção de que, pelos trechos que foram reproduzidos, Aristóteles parte do indivíduo e o supera quando afirma que, primeiramente, devem ser unidos os seres em duplas; chega a um conceito que pode ser entendido como de uma “proto-família” por ter traços ou “valores” diferentes dos atuais mas com utilidades e fundamentos significativamente próximos; avança para alguma espécie de comunidade (e reconhece o seu surgimento no “encontro” dos pares, das “famílias”) para então chegar à sociedade “completa”, ou, mais tarde, por outras construções da razão humana à “cidade”, ao Estado.

Quando encerra seu primeiro capítulo da simbólica obra que trouxemos, Aristóteles (2005, p. 15) inicia o próximo afirmando: “Bem conhecidas, agora, as partes componentes de um Estado [...]” o que parece confirmar a percepção que tivemos através do resumo que se fez acima.

Então Aristóteles é autor favorável à ideia da sociedade como produto natural decorrente da natureza das coisas e do ser humano, um animal político por essência. Entende também que o Estado é anterior a toda progressão que faz no sentido de encontrar as componentes menores do todo e que existe com a finalidade de promover a segurança da vida social, de oferecer e garantir o necessário para a existência feliz através de uma coordenação que regulamente a inexorável convivência entre os indivíduos. Com base nesse ideário, a experiência grega, de fato, apesar das transformações culturais atravessadas pela humanidade, deixa-nos entendimentos que permanecem similares ou pelo menos originários de uma mesma concepção sobre o que é a sociedade e sua célula básica – e daí nossa inegável raiz helênica.

Dessa raiz específica, talvez fruto dos mais proeminentes seja mesmo o da digressão que percebe a família como molécula (da qual são átomos os indivíduos) da sociedade que a supera posteriormente pela soma destas “partículas” em um “composto social” mais sofisticado. É que a família passa a ter ampla proteção do Estado, sendo princípio indiscutivelmente aceito na atualidade – inclusive constante na Declaração Universal dos Direitos do Homem – o de ser ela o núcleo natural e fundamental da

sociedade, com direito à proteção da própria sociedade e do Estado (LÔBO, 2008, p. 1-2).

Mas, pelo que vimos até agora, a ideia da sociedade (e de Estado) como apenas uma sucessão natural na qual o homem não pode intervir em maior medida, parece-nos por demais simplista e insuficiente, além de retirar qualquer possível finalidade maior da sociedade. Segundo Dallari (2010, p. 22) aceitar este determinismo seria aceitar “que o homem tem sua vida social condicionada por certo fator, não havendo possibilidade de escolher um objetivo e de orientar para ele a vida social” e a consequência disto seria uma “automatização da vida social e a descrença em mudanças qualitativas, pois, se tudo está predeterminado, é melhor não fazer qualquer esforço que já se sabe inútil sendo preferível conhecer o sentido do determinismo e adaptar-se a ele.” (DALLARI, 2010, p. 22).

Acontece que, do formato grego, a sociedade muito evoluiu. Isto demonstra um desafio e vitória frente ao simples determinismo, fato só possível quando se sustenta que a sociedade é, na verdade, consequência de atos de escolha e que o Estado se configura pelas opções realizadas por seus membros, os indivíduos.

Chegamos, portanto, numa espécie de fronteira entre o domínio da natureza e da engenhosidade da abstração humana, do determinado e do politicamente construído. Parece-nos que a presente argumentação já se encontra suficiente para que passemos ao próximo estágio da construção que se vem fazendo aqui.

2.3. O ESTADO DE DIREITO

Em nossa exposição, percebe-se que até certo ponto a aglutinação humana se dá por uma sequencia natural de eventos ou necessidades mais urgentes. Poder-se-ia falar em alguma medida de determinação nos estágios mais iniciais da (con)vivência humana, mas seguir com essa posição parece insustentável. Nossa breve revista histórica mostrou que, num primeiro momento, o ser humano tinha poucas escolhas a não ser curvar-se diante da natureza, adaptando-se a seus mandamentos. Isso parece ser superado, no entanto. A experiência que realmente diferencia o homem de qualquer outra espécie é formada pela série de revoluções que realizou na natureza – fazendo com que ela se adaptasse às suas necessidades ou vontades; e em si próprio – seus valores, conceitos, desejos e objetivos.

Por esta razão, parece que estaremos agindo de forma correta se seguirmos pelos passos do finalismo, uma vez que entendemos que as formas mais complexas de sociedade e, por conseguinte, de Estado, surgem de uma finalidade social prevista, premeditada ou planejada pelo homem.

Dallari (2010, p. 23) leciona sobre o que se disse acima:

Não obstante haver um impulso associativo natural na origem da sociedade humana, há também a participação da inteligência e da vontade humanas. O homem tem consciência de que deve viver em sociedade e procurar fixar, como objetivo da vida social, uma finalidade condizente com suas necessidades fundamentais e com aquilo que lhe parece ser mais valioso.

A problemática que poderia surgir de assumir-se essa posição seria a de como identificar com precisão a (ou ao menos uma) finalidade capaz de atender aos desejos de toda uma sociedade, de todos os indivíduos que, dotados de inteligência própria, livre (ou quase livre), determinação e vontades diversas, perceberiam uma diversidade de preferências. Dallari (2010, p. 23) vai solucionar a questão afirmando que essa finalidade precisa ser, então, um valor maior, um bem que todos considerem valioso e disso conclui, o autor, que a finalidade social é o bem comum.

Aprofundando a exposição sobre o ponto em tela, Dallari (2010, p. 24) acrescenta observações que melhor contornam o conceito de “bem comum” ao remontar à formulação feita pelo Papa João XXIII quando este categoriza, de modo “extremamente feliz” e “verdadeiramente universal”, segundo o autor brasileiro, que “O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consistem e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Percebe-se, então, que a finalidade do Estado não seria algo em particular, mas um conjunto de condições, um ambiente de ordem jurídica e garantia de possibilidades que favoreçam o florescer integral da personalidade humana. Em outras palavras, a sociedade tem por finalidade o bem comum, qual seja a criação de condições para que cada indivíduo possa, após, perseguir seus objetivos particulares. Esta é a justificativa para a existência do corpo social organizado (DALLARI, 2010, p. 24).

Sendo assim, na ponta oposta aos adeptos do fundamento natural da sociedade, surgem diversos autores que exercem influência no avanço do ideário de que a sociedade é, na realidade, produto de um acordo de vontades entre os homens, de um hipotético contrato criado com certos fins (DALLARI, 2010, p. 12).

Aqui, chega-se ao contratualismo como possível saída para que se continue avançando à seção final deste capítulo. Aparenta ser acertado adotar esta doutrina, entre

outros motivos, pelo destaque e aceitação que esta forma de entendimento e explicação da organização política da sociedade recebe nos meios acadêmicos – ao menos em nível de graduação. Trata-se de argumentação compreensível, acessível, ao mesmo tempo em que é suficientemente sólida para seguirmos construindo utilizando-a como fundação dos próximos “níveis” de nossa escalada ao Estado Democrático de Direito.

De acordo com Dallari (2010, p. 12) diversos são os “contratualismos” e cada autor procura encontrar diferentes explicações para que o homem tenha decidido unir-se aos seus semelhantes. O ponto em comum que todos possuem, não obstante, é exatamente o de negar o mero “impulso associativo natural” acrescentando a percepção de que “só a vontade humana justifica a existência da sociedade” e isto exerce fundamental influência em considerações “sobre a organização social, sobre o poder social e sobre o próprio relacionamento dos indivíduos com a sociedade”.

Neste cenário, em que pese a existência de diversos entendimentos sobre o tal “contrato social” e diversas propostas para qual deva ser sua finalidade essencial, Dallari (2010, p. 106) indica-nos uma doutrina que merece especial atenção, qual seja a dos “fins limitados”:

São favoráveis aos fins limitados, reduzindo ao mínimo as atividades do Estado, todas aquelas teorias que dão ao Estado a posição de mero **vigilante da ordem social** [...] Entre os adeptos dessa posição, alguns dão ao Estado a função exclusiva de **preservação da segurança**, daí derivando a expressão Estado-polícia, para indicar que o Estado só deveria agir para **proteger a segurança dos indivíduos**, nos casos de ameaça externa ou de grave perturbação interna. Outra importante corrente dá ao Estado, exclusivamente, a função de **proteger a liberdade individual**, empresando um sentido muito amplo ao termo liberdade [...] (grifei)

Não que as funções do Estado devam ser restritas apenas a esses círculos de atuação, mas, por tudo que já foi exposto, parece que o caminho é este, o fim do Estado é, ao menos, ou antes de qualquer outro que se possa pensar e defender, especificamente o de segurança, de criação e manutenção de um ambiente pacífico e adequado ao desenvolvimento das faculdades particulares livres.

Dallari (2010, p. 106) continua, nas linhas seguintes, no que nos soa ser a confirmação de que é esta a linha que devemos seguir:

Uma terceira corrente [dos fins limitados do Estado], derivada das teorias contratualistas, é a que preconiza o chamado **Estado de Direito**. Para o contratualismo, especialmente como foi expresso por HOBBS e ROUSSEAU, cada indivíduo é titular de direitos naturais, com base nos quais nasceram a sociedade e o Estado. Mas ao convencionar a formação do Estado e, ao mesmo tempo, a criação de um governo, os indivíduos abriram mão de certos direitos, mantendo, entretanto, a possibilidade de exercer os poderes soberanos, de tal sorte que todas as leis continuam a ser a emanção da vontade do povo. (grifei)

Se é lá que queremos chegar, no Estado de Direito e, depois, em sua forma Democrática, é este o próximo marco que devemos buscar em nossa exposição: o das teorias contratualistas e seus desdobramentos. É claro que existem críticas pertinentes aos fins limitados do Estado e, acerca dessa interpretação das teorias contratualistas, o próprio autor colacionado faz algumas. Não pretendemos nos filiar exclusivamente a uma teoria pura, mas os indícios são suficientes para que, ao menos, acreditemos na correção dos objetivos específicos preconizados pelos teóricos dos “fins limitados” do Estado. Também, vislumbrando a evidente importância do contratualismo para o Estado e para a consolidação dos institutos e instituições que compreendemos hoje como fundamentais à vida em sociedade e, tendo essa confirmação pela leitura dos trechos acima, passaremos a uma breve revista dos apontamentos dos autores que percebem a existência do contrato social na base do Estado.

Dallari (2010, p. 12) destaca que o contratualismo aparece de forma clara na obra de Thomas Hobbes, sobretudo no emblemático volume de “O Leviatã”. Nessa obra, este autor dedica toda uma primeira parte de seu escrito a uma “minuciosa descrição da natureza humana” e o faz de uma maneira muito menos idealizada que os pensadores da Antiguidade ou da Idade média – para Hobbes as paixões predominam sobre a razão no agir humano (ALVES, 2001, p. 20).

Estudioso da obra de Hobbes, Alves (2001, p. 20-21) explica que o homem natural hobbesiano é insociável, rebelado com seus pares por perceber neles não cooperação, mas ameaça. Assim é pelo egoísmo que mobiliza a ação humana e cria uma atmosfera de desconfiança mútua. É que, nesse campo, no qual imperam as paixões “selvagens”, o medo de uma morte violenta é sempre presente e os homens tornam-se potenciais vítimas e criminosos de si próprios. Há um estado de “beligerância”, portanto, mas não é ele inexorável. A razão humana revela as desvantagens desta existência insegura e sugere a ferramenta para a obtenção de uma vida melhor: o contrato social.

Para o referido contratualista, esse “estado de natureza” contrapõe-se ao “estado civil”. Aquele é a desordem; este, a sociedade organizada. O “estado de natureza” representa um momento não político, formado por indivíduos livres e iguais em sua cega ação apaixonada. Cabe a observação de que o homem natural é, na verdade, “uma hipótese, e o estado de natureza um modelo teórico que os contratualistas formularam para, a partir dele, compreender e fundamentar o viver em sociedade.”

(ALVES, 2001, p. 27). Trata-se, então, mais de conceitos criados como premissas sustentadoras de determinada teoria que a expressão de certo momento histórico. Hobbes (2009, p. 96) mesmo afirma que não acredita ter havido em algum lugar do mundo este tempo ou condição de guerra entre todos.

O contrato surge então com uma de suas faces voltada ao estado de natureza e outra ao estado político, é através dele que o homem natural dialoga com o homem político (ALVES, 2001, p. 52). A construção hobbesiana, portanto, é válida muito por seu poder explicativo, por ser uma abstração suficientemente convincente e sólida quando explica que “a razão sugere normas de paz adequadas, que podem ser alcançadas pelo homem mediante o mútuo acordo.” (HOBBS, 2009, p. 97).

O problema é que dessa fundamentação racional aparentemente bastante lógica e coerente, em Hobbes, emerge uma figura que nos parece perigosa. Alves (2001, p. 67) adverte que o pacto de união é mesmo um pacto entre cada um dos homens que não compreende aquele que detém o poder comum. O soberano não faz parte do contrato apenas se beneficiando da condição que assume em função dele.

Alves (2001, p. 69-70) ainda avança em sua análise:

A releitura atenta do enunciado do pacto de união evidencia que não só é conferido **ao soberano um direito desigual, mas também uma autoridade irrestrita**. A lógica da preservação assim o exige: não basta criar um poder irresistível para que o homem saia do estado de natureza, é necessário, além disso, que cada homem se reconheça nesse poder. [...] Enfim, a concessão de uma autoridade irrestrita ao detentor do poder comum, requerida no pacto de união, tem dupla função: solidificar a soberania, no sentido de tornar ilimitado o poder do Estado, e fundar a representação, através da unidade do corpo político. (grifei)

Enfim, o poder criado, instituído, é ilimitado, incomparável, inquestionável e irrevogável. Assim é, pois, como se disse, o pacto vincula apenas os súditos, não havendo qualquer contrato entre soberano e súdito.

Já se sabe que ele [o poder originário do pacto de união] deve ser ilimitado, irrevogável e indivisível, e para tanto Hobbes arrola um motivo óbvio: menos do que isso seria insuficiente [...] Quem quer desfrutar das benesses do Estado deve também aceitar submeter-se incondicionalmente a ele. Assim o contrato hobbesiano gera um poder de dupla face. De um lado, o súdito confere toda a sua força e vontade ao soberano, revestindo-o de um poder absoluto, e de outro, ao mesmo tempo, obriga-se a uma obediência irrestrita. (ALVES, 2001, p. 74)

Não suficiente esta rigidez do poder preconizado por Hobbes, o autor vai ainda mais adiante em sua defesa de um Estado de firme punho, como se vê da explicação:

Hobbes entende que àquele que detém o poder absoluto (espada) deve pertencer igualmente o poder de julgar o certo e o errado, e não

diferentemente, o poder de fazer aquelas leis que considerar necessárias à segurança pública (Lev., XVIII). Ou seja, para que não haja controvérsias quanto aos meios mais apropriados para a manutenção de um Estado, **é necessário que o sobreano concentre em suas mãos, e não nas de nenhum outro, os poderes executivo, judiciário e legislativo** (ALVES, 2001, p. 71). (grifei)

E, sobre a criação deste poder incomparável, finaliza nosso autor da análise contratualista, citando trecho da obra de Hobbes, que reproduziremos por considerar a versão mais interessante que a encontrada no volume que utilizamos em citação original anteriormente:

É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e da ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros (Lev., XVII, 105-6, grifos de Hobbes apud ALVES, 2001, p. 75).

Enfim, por todo o exposto, parece que, embora meritória e importantíssima no curso da história, a construção de Hobbes, por mais que focada também na promoção de segurança interna (fato que muito nos interessa) e além-muros, cria ou enseja, antes que um ambiente de segurança, uma atmosfera de temor.

Em sua tese, dá luz a um Estado de poderes absolutos, concentrados, inquestionáveis que não nos soa como o cenário adequado à realização das faculdades individuais do ser humano, ao usufruto da liberdade e suas consequências práticas, aos próprios direitos humanos, naturais, fundamentais ou como quer que se chamem.

Hobbes conclui sua teoria afirmando que o governante tem mesmo obrigações inerentes a sua posição, mas que pode não as cumprir e mesmo que faça algo moralmente reprovável sua atuação, sua vontade, não deixa de ser lei e a desobediência dos súditos, até nestes casos, continua sendo indevida e injusta (DALLARI, 2010, p. 14).

Então o Estado é regido por alguma espécie de lei, qual seja, a assim definida, interpretada e aplicada pelo ânimo inquestionável do titular do poder soberano. A lei torna-se absoluta em seus mandamentos, julgamentos e execução – pela concentração dos poderes em um só – que toma forma pelo que é decretado pelo soberano aos súditos. É o império da lei que, aqui, coincide com o império do monarca, do soberano, do governante absoluto.

Este ideário exerceu, em sua época, grande influência no campo da política e da “ciência” do Estado, tanto pelo prestígio que tinha Hobbes com a nobreza inglesa

de sua época como pela conveniente aplicação prática dos conceitos que tece o autor, na solução de conflitos de autoridade, de ordem e de segurança tão emergentes no século XVII (DALLARI, 2010, p. 14).

Alguma reação às ideias absolutistas já pode ser vislumbrada na própria Inglaterra do século XVII, com os trabalhos de Locke, por exemplo, mas a sistematizada oposição à conclusão absolutista do modelo do contrato social só viria no século seguinte e, sobretudo, em solo francês (DALLARI, 2010, p. 14-15).

2.4. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL DO ESTADO

Traçar as margens que finalizam a seção anterior do presente capítulo, abrindo caminho para esta é bastante difícil. São diversos os autores que mereciam estudo cuidadoso pela contribuição que realizaram em todo o processo que estamos querendo revisar. Pela necessidade de concisão que caracteriza a modalidade de redação que se faz aqui, em que pese a incontestável contribuição de Kant, sobretudo no que diz respeito ao império da lei, raiz da componente “de Direito” da terminologia técnica que buscamos; não obstante o iluminado aporte de Montesquieu que, apoiado em Locke, avançou lançando as bases dos estudos e teorias que sustentam o constitucionalismo temperado pela divisão dos poderes; por exemplo, sobre tudo isso não nos alongamos nem o faremos.

Optaremos por uma “simplificação” que, como argumentado, parece devida pela característica do presente trabalho e pelo intuito deste capítulo – traçar com alguma solidez um encadeamento lógico na progressão das formas de organização social até o Estado Democrático de Direito.

Assim sendo, já que se poderia ter “caminhado” no tópico anterior e atravessado a este por outras veredas, com fulcro na contribuição de outros pensadores, o que talvez permitisse um discurso mais linear e completo de nossa parte, optamos por conferir até aqui especial destaque a Hobbes.

É que a formulação daquele ente absoluto nos aproxima sobremaneira (mesmo que por contraste) do Estado Democrático de Direito. Foi pela hipótese de Hobbes que se criou o movimento necessário do qual derivaria o refluxo que nos interessa.

Emprestamos novamente linhas de Dallari (2010, p. 147) para explicar:

O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana. Daí a grande influência dos jusnaturalistas, como LOCKE e ROUSSEAU, embora estes não tivessem chegado a propor a adoção de governos democráticos, tendo mesmo ROUSSEAU externado seu descrédito neles [...] sua conclusão é fulminante: ‘se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens’. Apesar disso tudo, **foi considerável a influência de ROUSSEAU para o desenvolvimento da ideia de Estado Democrático**, podendo-se mesmo dizer que estão em sua obra, claramente expressos, os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer Estado que se pretenda democrático. (grifei)

Justificado o destaque conferido ao absolutismo hobbesiano, quando buscamos indícios de qual caminho escolher para os próximos passos, Dallari (2010, p. 147) novamente nos auxilia:

É através de três grandes **movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático**: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais **foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU**. (grifei)

O autor desta referência, que temos utilizado em nosso estudo, explica melhor o momento vivenciado na Revolução Inglesa:

Quanto à Revolução Inglesa, dois pontos básicos podem ser apontados: a intenção de **estabelecer limites ao poder absoluto do monarca** e a influência do protestantismo, ambos contribuindo para a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos, nascidos livres e iguais, justificando-se, portanto, **o governo da maioria**, que deveria exercer o poder legislativo assegurando a liberdade dos cidadãos. (DALLARI, 2010, p. 148). (grifei)

Sobre o segundo momento histórico, isto é, a Revolução Americana, que ele selecionou antes, esse é o seu esclarecimento:

A luta contra o absolutismo inglês também se desenrolou, em parte, nas colônias da América do Norte. E, por circunstâncias históricas foi possível, e até mesmo necessário, levar-se avante a ideia de governo democrático. Realmente, a par dessa posição antiabsolutista e da influência protestante, os norte-americanos estavam conquistando sua independência e de nada lhes adiantaria livrarem-se de um governo absoluto inglês para se submeterem a outro, igualmente absoluto, ainda que norte-americano. E não existindo, no momento ou da independência ou da criação dos Estados Unidos da América, uma nobreza ou um Parlamento que fossem considerados os opositores naturais do absolutismo, isso influenciou para uma afirmação mais vigorosa do governo pelo próprio povo. Uma síntese perfeita de todas essas influências encontra-se nas frases iniciais da Declaração da Independência, de 1776, onde assim se proclama: ‘Consideramos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais **a Vida, a Liberdade e a procura da Felicidade**; que **para proteger tais direitos são instituídos os governos**

entre os Homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados. Que sempre que uma forma de governo se torna destrutiva, é Direito do Povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo governo, fundamentado em princípios e organizando seus poderes **da forma que lhe parecer mais capaz de proporcionar segurança e Felicidade**. (DALLARI, 2010, p. 149). (grifei)

É fácil perceber a tônica bastante diversa daquela encontrada no discurso de Hobbes, por exemplo. Aqui, na revolução inglesa e, sobretudo na americana, não só as circunstâncias diversas do tempo/espaço em destaque colaboraram para a criação de determinada forma de sociedade e governo, também o ideário permeado pela sólida crença em alguns valores foi essencial para o desenho de um governo do povo, instalado pelo consentimento e a serviço da segurança dos indivíduos – tanto no sentido mais próximo de “segurança pública”, como no âmbito da garantia daqueles direitos “inalienáveis” de que falam os “founding fathers” (pais fundadores) dos Estados Unidos.

Dallari (2010, p. 150) encerra este momento de sua lição com o último elemento do rol que faz dos momentos e movimentos político-sociais que conduziram à Democracia assim:

O terceiro movimento consagrador das aspirações democráticas do século XVIII foi a Revolução Francesa. As condições políticas da França eram diferentes das que existiam na América, resultando disso algumas dessemelhanças entre uma e outra orientação. Além de se oporem aos governos absolutos, os líderes franceses enfrentavam o problema de uma grande instabilidade interna, devendo pensar na unidade dos franceses. Foi isto que favoreceu o aparecimento da ideia de nação, como centro unificador de vontades e interesses. Outro fator importante na diferenciação foi a situação religiosa, uma vez que na França a Igreja e o Estado eram inimigos, o que influiu para que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Diversamente do que ocorrera na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, tomasse um cunho mais universal sem as limitações importadas pelas lutas religiosas locais.

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como **fim da sociedade política** aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que **são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão**. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais. (grifei)

E, se Dallari mais acima nos indica a inegável influência de Rousseau nas ideias da França revolucionária (2010, p. 147), que é o cenário (2010, p. 15) mais importante dos fatos/momentos históricos que conduziram ao advento do Estado Democrático de Direito, embora fosse contrário, este autor contratualista, à aplicação

prática do modelo democrático, colheremos algumas de suas impressões que nos parecem carregar, realmente, alguma boa parte da essência do ideário democrático.

Rousseau (2001, p. 24) parte da afirmação de que a família é a mais antiga das sociedades e também a única que pode ser dita natural; seus laços são mantidos enquanto exista utilidade na relação de subordinação dos filhos aos pais, que em troca oferecem os cuidados que a infância requer. Depois disso, se continuam vivendo unidos, o fazem não por natureza, mas por meio de voluntária convenção. Nestes traços da família Rousseau percebe as próprias características da sociedade, substituídas as figuras da relação familiar, “pais” e “filhos”, pelo “maioral político” e o “povo”.

A exposição de Rousseau une muito dos autores trazidos até aqui. Também ele vê a primeira sociedade na entidade familiar – por uma determinação da natureza, de necessidade frente à fragilidade da cria humana – depois enxerga seu desenrolar na convenção da família em sustentar-se unida ao longo do tempo e, de forma análoga, traçando um paralelo comparativo, na voluntária associação destes grupos familiares numa “família maior”, numa sociedade ou Estado.

Acontece que, se a associação familiar surge de forma espontânea, o mesmo não se dá com a sociedade “civil”. Deverá ser esta uma obra do intelecto humano e, quando o for, precisará trazer, para atingir os fins que a justificam, traços mais que os de uma mera submissão de muitos a poucos, ou, como queria Hobbes, a apenas um.

Nesse sentido, Rousseau explica:

Que homens espalhados, seja qual for seu número, alternadamente se sujeitem a um só, não vejo neles senão um senhor e escravos, não vejo um povo e seu chefe; é, caso se queira, um agregado, não uma associação, no qual não há bem público nem corpo político[...]

Pode um povo, diz Grócio, dar-se a um rei. Logo, o povo, segundo Grócio, é povo antes de se dar ao rei; esse próprio dom é ato civil, que supõe deliberação pública. Antes pois de examinar o ato, pelo qual um povo elege um rei, seria bom examinar o ato pelo qual um povo é um povo; porque, sendo esse ato necessariamente anterior ao outro, é o verdadeiro fundamento da sociedade.

Com efeito, se não houvesse convenção anterior, onde estaria (não sendo unânime a escolha) a obrigação de se submeter o número menor à eleição do maior? Com que direito votariam cem, que querem um senhor, por dez que não o querem? A mesma lei da pluralidade dos votos é um estabelecimento de convenção e supõe, ao menos uma vez, unanimidade. (2001, p. 30)

Rousseau fala então, inclusive, da possibilidade de “escolha” do governante e também chega a tangenciar a questão da decisão pela votação de uma maioria, e, de certo modo, suborna sua validade a alguma forma inicial de unanimidade na instalação do sistema como um todo – mesmo que seja, na prática, também fictícia. Parece-nos que

vamos alcançando, aos poucos, aquelas ideias e conceitos mais próximos do nosso ponto de chegada.

O iluminista então discorre em extenso trecho que entendemos de necessária reprodução integral:

Contemplo os homens chegados ao ponto em que os obstáculos danificadores de sua conservação no estado natural superam, resistindo, as forças que o indivíduo pode empregar, para nele se manter; o primitivo estado cessa então de poder existir, e o gênero humano, se não mudasse de vida, certamente pereceria.

Como os homens não podem criar novas forças, mas só unir e dirigir as que já existem, o meio que têm para se conservar é formar por agregação uma soma de forças que vença a resistência, com um só móvel pô-las em ação e fazê-las obrar em harmonia.

Essa soma de forças só pode vir do concurso de muitos; mas como a força e a liberdade de cada homem são os primeiros instrumentos de sua conservação, como há de empenhá-los sem se arruinar, e cuidando como deve em si mesmo? Esta dificuldade introduzida em meu assunto pode assim enunciar-se:

‘Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes’

Tal é o problema fundamental que resolve o contrato social. (ROUSSEAU, 2001, p. 31)

É a partir deste dilema que Rousseau apresenta sua visão sobre o contrato social, o pacto fundador da organização social política. Tratará da renúncia de todos os sócios de seus direitos “anteriores” em favor da comunidade. Neste ato, o homem despede-se da liberdade natural para ter em mãos a liberdade civil. A liberdade, neste momento, decorre da lei que, por sua vez, obriga o homem a ser livre (em oposição à anterior escravidão do homem às suas vontades ou paixões).

Em movimento análogo ao em que a liberdade natural dá espaço à liberdade civil, a sociedade civil deixa de existir para que seja superada pela República regrada pelas leis civis.

Nas palavras do autor iluminista:

Pelo pacto social demos existência e vida ao corpo político; trata-se agora de, com a legislação, lhe dar movimento e vontade; pois o ato primitivo pelo qual esse corpo se forma e une ainda não determina nada do que ele deva fazer para se conservar. (ROUSSEAU, 2001, p.47)

E, em linhas adicionais:

No estado de natureza, em que tudo é comum, não devo nada a quem nada prometi, só reconheço como alheio o que me é inútil; não acontece o mesmo no estado civil, onde a lei determinou todos os direitos. (ROUSSEAU, 2001, p.47)

Percebe-se então que o avanço do ideário democrático também é o avanço da ideia do império da lei, ambos os conceitos e suas manifestações no mundo real

encontram-se muito próximos e, não raro, são confundidos ou percebidos simultaneamente sem a condição de isolar completamente este ou aquele. A maior diferença acaba se dando pela forma com que se cria ou aplica-se a lei.

Rousseau, na obra que viemos analisando, segue dando tons muito mais profundos aos conceitos que define e que brevemente vislumbramos aqui. Para tornar a longa história um pouco mais curta, sobre a forma de criação das leis, os seus objetos e traços, entendemos condensador da essência o trecho:

Isso suposto, imediatamente se vê que é inútil perguntar a quem toca fazer as leis, pois que elas são atos da vontade geral; nem se o príncipe é superior às leis, pois ele é membro do Estado; nem se a lei pode ser injusta, pois que ninguém é injusto para si; nem como somos livres, e submetidos às leis, não sendo elas senão o registro de nossas vontades (ROUSSEAU, 2001, p. 48)

Rousseau (2001, p. 58), ainda no que diz respeito ao conteúdo das leis, responde que “Se indagais em que consiste justamente o maior bem de todos, que tal deve ser o fim de todo o sistema de legislação, achá-lo-eis resumindo nestes dois objetivos principais, a liberdade e a igualdade”.

Da leitura do trecho acima, pode-se perceber que, até esse ponto, a tônica teórica acerca dos objetivos da legislação, no Estado de Direito, diziam respeito a, antes de tudo, um modelo liberal, de “uma sociedade empenhada em garantir que todos os seus membros sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades”. Essa defesa do binômio “igualdade-liberdade” sem outras nuances, no entanto, mostrou-se insuficiente. O ambiente de “liberalidade” pode permitir tal concretização de capacidades, mas, também, possibilita que, no “livre mercado” das capacidades, o mais forte derrube o mais fraco (STRECK; MORAIS, 2003, p. 101).

Em síntese, em contraposição ao anterior absolutismo, surge o modelo liberal. Nele, o Estado de Direito formaliza-se com um conteúdo próprio do liberalismo, tratando de limitar a ação estatal e fazendo existir a lei como ordem geral e abstrata com efetividade garantida genericamente pela (ameaçada ou efetiva) imposição de sanções aos comportamentos dissonantes das hipóteses legais (STRECK; MORAIS, 2003, p. 94).

Não se vai muito longe, no entanto, sem perceber que o Estado de Direito precisa ser mais que um Estado Legal (STRECK; MORAIS, 2003, p. 89). O seguinte desenvolvimento das relações sociais traz ao ideário liberal a necessidade de agregação das questões sociais que surgem dos novos conflitos emergentes de uma nova dinâmica social. A limitação no âmbito de atuação do Estado permanece a regra, mas “ladeada

por um conjunto de garantias e prestações positivas que referem a busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal.” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 97).

Por isso mesmo, na próxima etapa, o Estado de Direito absorve um conteúdo social que supera aquela “restrição à atividade estatal a prestações implementadas pelo Estado”. A legalidade passa a ser instrumento de ação e prestação estatal como forma assecuratória da efetividade dos fins pretendidos pela própria ordem jurídica, pelo próprio Estado (STRECK; MORAIS, 2003, p. 94). Esse modelo de Estado Social de Direito tende, portanto, a criar situações de bem-estar que garantam mais ativamente o desenvolvimento da pessoa humana que o desenvolvimento possível no ambiente meramente liberal (STRECK; MORAIS, 2003, p. 91).

Por fim, o Estado Democrático de direito apresenta-se com a característica de ultrapassar tanto o modelo liberal como social. Consiste ele em mais que uma superação de ambos os momentos, trata-se de uma aglutinação dos conceitos que o antecedem em um cenário próprio em que restam somadas em um conteúdo próprio “as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto”. Neste conjunto a legalidade deixa de ser um comando normativo generalista e passa a ser instrumento de uma intervenção que implique em alterações reais na comunidade (STRECK; MORAIS, 2003, p. 92-94).

A novidade do Estado Democrático de Direito é, por tudo isso, “muito mais no sentido teleológico de sua normatividade do que nos instrumentos utilizados ou mesmo na maioria de seus conteúdos” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 93-94) e não está em alguma revolução das estruturas sociais, mas numa incorporação de novos traços aos modelos tradicionais. O núcleo primeiro do ideário liberal absorve questões sociais, o que, por sua vez, anexa ao Estado a questão da igualdade “como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguração jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade.” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 97).

No que diz respeito ao conteúdo do Estado Democrático de Direito e à sua intenção, é isso. Cabe, no entanto, breve consideração sobre as manifestações práticas deste ideário quando se movimenta no mundo, quando sai do campo teórico para existir concretamente como um sistema em funcionamento.

No campo prático, no entanto, a Democracia tem suas limitações. Rousseau já fazia previsões dos entraves que poderiam prejudicar o sucesso do modelo, dizendo que apenas um Estado pequeno poderia pretender tal forma de organização que não se poderia reproduzir em maior escala (ROUSSEAU, 2001, p. 70-72).

Rousseau, mesmo sinalizando explicitamente seus problemas para com a democracia, inaugura o ideário democrático introduzindo importantes pensamentos quando responde às formulações contratualistas que ensejaram justificação de poderes absolutos e ainda mais perniciosos às liberdades e ao bem comum. A questão é que boa parte de seus apontamentos críticos se fundamentam na dedução de uma democracia direta, que realmente torna-se impraticável numa sociedade mais complexa e volumosa – que escape à definição de “Estado pequeno” do qual fala.

Uma parte de suas críticas realmente traz pontos importantes para o debate, mas estes tópicos devem ser abordados com enfoque ligeiramente diverso. É que o ideário democrático de Rousseau, com as críticas que faz, inclusive, não foi superado por uma substituição com o surgimento de um modelo diametralmente oposto em outro movimento de “reação”. Pelo contrário, a democracia no Estado de Direito consolida-se depois, mas não pela forma direta e sim por um sistema que possibilite a aplicação de boa parcela do ideário democrático no mundo concreto, ao menos da parte mais fundamental dele.

2.5. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O que podemos destacar como grande proposição da Democracia não é, como vimos, exatamente uma revolução no conteúdo das ideias. O que realmente marca o novo momento é o estabelecimento de “regras do jogo”, a definição de quem toma as decisões que contenham em si consequências ao coletivo, de que forma as toma e através de que tipo de procedimento torna-se legitimado nesta atuação. A democracia, nesse sentido, significa “a montagem de um arcabouço de normas que definem antecipadamente os atores e a forma do jogo.” (STRECK;MORAIS, 2003, p. 103-104).

Assim, se a pergunta for a de quem vota, não cabe outra resposta que não “todos”; se a questão tratar do procedimento pelo qual se realiza a escolha, o mecanismo fundamental a ser relacionado é o da regra da maioria, sem olvidar a necessidade de conteúdos mínimos, como os de liberdade, além de “grande dose de justiça social” que é “condição de possibilidade da democracia.” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 104). Para isso, é necessário que os participantes destas deliberações estejam em propícias condições não apenas de liberdade, mas também de igualdade ao menos no que diz respeito às possibilidades de participação política, à “capacidade de exercer real influência na vida política.” (SOUZA NETO, *apud* BISSOLI FILHO 2006, p. 21-23).

É grande o enredo teórico decorrente da produção de Rousseau que, mesmo apresentando suas próprias ressalvas, lança fundações importantes para um sistema institucional de submissão às normas e persecução do bem comum numa sociedade em que também o governante encontre-se em situação de submissão à lei pela precedência hierárquica (e lógica, sistêmica) desta diante daquele. Algumas ideias consecutivas do que já vimos, no entanto, parecem especialmente pertinentes.

De fato, é, sobretudo na seara da “prática” que começam a surgir os obstáculos da democracia como sistema de gestão da “coisa pública”, especialmente em sua forma direta e utopicamente idealizada, por não ser ela possível. Mas os problemas do sistema vão ainda além, quando se desenvolve a democracia indireta, representativa. Kelsen (2000, p. 29), abordando o problema da concretização democrática aponta que “mesmo que a vontade geral seja realizada diretamente pelo povo, o indivíduo é livre só por um momento, isto é, durante a votação, mas apenas se votou com a maioria e não com a minoria vencida”.

Realmente, na prática, existem paradoxos na democracia, pois a sua forma “ideal” não existe e nem teria como existir, e isso se explica:

Rousseau exige a unanimidade apenas para o contrato inicial que funda o Estado [...] A rigor, se, para a conclusão do pacto social, deve ser unânime o consenso exigido em nome da liberdade, a manutenção da ordem contratual deveria estar subordinada à persistência desse mesmo consenso geral, permitindo em seguida que cada um abandonasse a comunidade espontaneamente e que, em qualquer momento, se subtraísse à aplicação da ordem social, recusando-lhe qualquer reconhecimento. Neste ponto aparece com clareza o conflito insolúvel que opõe a ideia de liberdade individual à ideia de ordem social [...] A democracia, em favor da elaboração de uma ordem social ulterior, renuncia à unanimidade que, hipoteticamente, poderia ser aplicada à sua fundação por contrato e contenta-se com as decisões tomadas pela maioria, limitando-se a aproximar de seu ideal original. (KELSEN, 2000, p.30)

É necessário, então, buscar justificar este “aceite” de um modelo apenas aproximado frente ao planejado, esta “redução” do parâmetro de unanimidade para o de maioria. Kelsen sugere que há apenas uma ideia que leva racionalmente ao princípio majoritário: a de que se nem todos os indivíduos são livres, ao menos o maior número, o maior grupo deve ser. A “ordem social” precisa, portanto, ser aquela que contrarie o menor número de pessoas possível (2000, p. 32).

O jurista austríaco aponta que “de fato nem todos os que fazem parte do povo como indivíduos submissos à norma” podem participar de sua criação ou mesmo pretender “representar o povo como sujeito do poder.” (KELSEN, 2000, p. 37). Isto

mesmo já é sintoma daquilo que se pode chamar de “obstáculos à concretização democrática”, que são “circunstâncias fáticas que impuseram transformações profundas naquilo pressuposto para aquilo ocorrido”, sendo as mudanças drásticas na sociedade civil em um processo de continua complexificação o resumo genérico de tantas alterações (STRECK; MORAIS, 2003, p. 107).

Ainda nestes tons realistas sobre o modelo democrático de Administração Pública, Kelsen (2000, p. 43) conclui que:

A democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar, em que a vontade geral diretiva só é formada por uma maioria de eleitos pela maioria dos titulares dos direitos político. Os direitos políticos – isto é, a liberdade – reduzem-se a um simples direito de voto. De todos os elementos até agora considerados que limitam a ideia de liberdade e, com ela, a de democracia, o parlamentarismo é talvez o mais importante.

Essa democracia moderna, aproximada, indireta, pode ser encarada, por um lado, como a institucionalização de uma “proposta não cumprida”. Pelo modelo democrático, os protagonistas deveriam ser os indivíduos; na realidade, acabam sendo os grupos de interesse patrocinadores de um jogo político. O objetivo original seria o de distribuir mais amplamente o poder, extinguindo as oligarquias concentradoras; o que se conseguiu foi, no máximo, uma multiplicação de elites concorrendo entre si pelo poder. No mais, os próprios locais de decisão acabam descentralizando-se para instâncias não subordinadas às regras do jogo democrático, o que significa dizer que o poder se opera em outros círculos que, não raro, possuem relações invisíveis com o Estado “visível” sujeito ao controle público (STRECK; MORAIS, 2003, p. 105).

Por fim, outra crítica destacável é a de que a Democracia como planejada, para seu sucesso, dependia de uma participação de cidadãos preparados e educados para a cidadania neste contexto, e, na prática, o que se vê é uma apatia desacreditada dos mecanismos participativos de decisão (STRECK; MORAIS, 2003, p. 106).

É que a democracia não pode estar restrita apenas ao “privilégio” popular de eleger representantes. Faz-se necessária a deliberação acerca das questões – políticas e administrativas – a serem resolvidas, processo pelo qual se racionaliza e se qualifica a gestão da coisa pública. É a efetiva participação do cidadão nos procedimentos ou sistemas de decisão que amplia sua possibilidade de “realizar suas expectativas na dinâmica social, mesmo sabendo que a democracia deliberativa é adepta da concepção de que a soberania popular deva ser sempre limitada.” (SOUZA NETO, *apud* BISSOLI FILHO, 2006, p. 19).

Então, há o problema (e ameaça) da maioria frente à minoria e o problema de o sistema ser, por limitações práticas, indireto, dependente da manifestação de eleitos para um colegiado representante das vontades diversas e difusas dos cidadãos, do povo, dos indivíduos. Kelsen (2000, p. 67-68) segue iluminando nosso caminho diante do dilema:

Impedir o domínio de classe é o que o princípio majoritário – no âmbito do parlamentarismo – tem condições de realizar. Já é característico que, na prática, ele se mostre compatível com a proteção da minoria. De fato, a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria e, por consequência, o direito da maioria pressupõe o direito à existência de uma minoria. Disto resulta não tanto a necessidade, mas principalmente a possibilidade de proteger a minoria contra a maioria. Esta proteção da minoria é a função essencial dos chamados direitos fundamentais e liberdades fundamentais, ou direitos do homem e do cidadão, garantidos por todas as modernas constituições das democracias parlamentares. Esses direitos apresentam-se, na origem, como uma proteção do indivíduo contra o poder executivo, que, apoiando-se ainda no princípio da monarquia absoluta, tem o direito de, no ‘interesse público’, intervir na esfera de liberdade do próprio indivíduo toda vez que a lei não o vete expressamente. Mas, na medida em que – na monarquia constitucional e na república democrática – a administração e a jurisdição só pudessem ser exercidas com base nas normas legais, e na medida em que se for conquistando o conhecimento cada vez mais profundo desse princípio de legalidade da execução, a proclamação dos direitos fundamentais e das liberdades fundamentais só terá se ocorrer na forma constitucional específica, vale dizer se apenas a lei criada, com procedimento qualificado e não normal, puder constituir o fundamento para uma intervenção do poder executivo na esfera estrutural de cada direito fundamental e de liberdade.

A República Democrática, portanto, em sua aproximação àquele que seria o ideal democrático, traz em seu seio (e também por conta de seus paradoxos) aquela que é, provavelmente, a positivação daquilo que é mais fundamental ao Estado e aos indivíduos que o constituem.

Se é impossível aceitar que uma maioria represente, apenas pelo fato de ser maioria, os grupos minoritários ou os indivíduos que “não votam com os vencedores”, e se, também, o indivíduo quando (fictamente) contrata em artificial unanimidade para fazer parte daquele determinado corpo político, fá-lo com fins máximos de estar livre (civilmente) e seguro, devem haver mecanismos reguladores do princípio majoritário enquanto aproximação factível do ideal democrático.

Diferente não poderia ser, pois:

Uma ditadura da maioria sobre a minoria não é possível, a longo prazo, pelo simples fato de que uma minoria, condenada a não exercer absolutamente influência alguma, acabará por renunciar à participação – apenas formal e por isso, para ela, sem valor e até danosa – na formação da vontade geral, privando, com isso, a maioria – que, por definição, não é possível sem a minoria – de seu próprio caráter de maioria. Justamente essa possibilidade oferece à minoria um meio para influir sobre as decisões da maioria. Isso vale especialmente para a democracia parlamentar. (KELSEN, 2000, p. 70)

Embora o autor esteja tratando especificamente do modelo parlamentar de gestão democrática, entendemos ser igual o mérito da própria democracia e suas garantias individuais ou fundamentais como balanças reguladoras das relações, porque, se “Todo procedimento parlamentar tende a criar um meio-termo entre os interesses opostos, uma resultante das forças sociais de sentido contrário” (KELSEN, 2000, p. 70), igual é o resultado (e mérito) da produção e reprodução social sob o sistema democrático que prevê em posituação legal, constitucional, inclusive, uma gama de direitos individuais fundamentais à existência do próprio sistema, do próprio Estado que ele pretende regular, direitos estes que impedem a ditadura da maioria, que bloqueiam a criação de um poder tão massivo pela maioria quanto o do “príncipe” de outrora, que criam um meio-termo sustentável pela delimitação de um círculo fundamental, que não deve ser alterado, cláusulas que não podem ser flexibilizadas depois do início da vigência do contrato social – ou não de maneira simples, ao menos.

Assim sendo, pelos tantos fatores apresentados, pela evolução que representam as vantagens da democracia frente às outras experiências humanas no campo da política, não obstante sejam vários os paradoxos e problemas da democracia, quando analisada sob o prisma realista dos nem sempre virtuosos jogos políticos que se desvelam em seu bojo, temos de, no final, acabar por concordar com a conclusão de que, frente aos já tentados modelos pelo ser humano:

[...] a democracia é a única expressão natural, adequada do estado efetivo das forças, a forma de expressão política para a qual a situação social geral assim definida sempre voltará a tender, contrariamente aos esforços talvez provisoriamente coroados de êxito da ditadura. Pois então a democracia é o ponto de equilíbrio para o qual sempre deverá voltar o pêndulo político, que oscila para a direita e para a esquerda. (KELSEN, 2000, p. 78)

Esta “tendência” para a democracia, mesmo frente aos problemas que traz em sua concepção, se dá por um motivo também simples e funcional, e voltaremos a reproduzir Kelsen (2000, p. 78), que, parece-nos, bem encerra o tema em sua produção:

E, se há uma forma de política que ofereça a possibilidade de resolver pacificamente esses conflito de classes, deplorável, mas inevitável, sem levá-lo a uma catástrofe pela via cruenta da revolução, essa forma **só pode ser a da democracia** parlamentar, cuja ideologia é, sim, a liberdade não alcançável na realidade social, mas **cuja realidade é a paz**. (grifei)

Por fim, o que resta claro da revisão deste sistema político, segundo Streck e Moraes (2003, p. 117) é o problemático, mas ainda assim extremamente valioso:

[...] conjunto de valores e instituições que se traduzem em conhecidas regras de procedimento[...] que regulam a obtenção, o exercício e o controle do poder político, e das quais também fazem parte os Direitos Humanos stricto

sensu (liberdades civis e políticas do indivíduo-cidadão), como limitações não políticas externas à ação do Estado. Quer dizer, aquelas exigências e regras mínimas que definem, em nível institucional, a racionalidade política inerente aos regimes de democracia representativa pluralista.

Percebemos o longo caminho percorrido pelo ser humano em sua aventura do estado mais primitivo de existência e convivência à rebuscada construção de um corpo social organizado em tal estrutura resultante dos mais diversos embates teóricos e práticos. Nosso estudo quis, antes de tudo, tentar depurar de todos estes momentos históricos e correntes de pensamento uma mesma essência, uma componente que frente a tantas outras variáveis fosse constante ou ao menos presente.

Acreditamos ter encontrado esta raiz essencial. O ser humano, desde o primeiro momento, une-se a outros seres humanos para a segurança, seja pelo medo dos perigos, pela conveniência da associação ou pela inclinação natural de seu ânimo. Une-se, no mínimo, para proteger sua cria das ameaças que o meio apresenta à fragilidade do filhote humano e se proteger dos pares ainda “selvagens” e competidores em um ambiente de escassez. Une-se, depois, em grupos maiores e percebe que, por isso (e para isso, ao mesmo tempo), precisa estabelecer regras e as faz ao longo do tempo num crescente de requinte e engenhosidade.

Num momento, a “regra” regulava não muito mais que as relações íntimas e a forma pelas quais podiam acontecer; passou a regular todo um corpo que interagia de forma cada vez mais dinâmica e complexa; transmutou-se para ser o ordenamento fundador de um superior ser absoluto e, depois, em forma de proteção de todos diante do poder que se estabelecia com perniciosa medida de força.

Passou, com a evolução dos institutos e instituições, a regra, a norma, a ser garantia das minorias frente às majorias e, ao final, à menor minoria de todas – o indivíduo diante de todos. É, de alguma forma, o fechamento de um ciclo.

A sociedade, em sua forma mais rudimentar, surge para garantir a segurança do indivíduo, para protegê-lo e, em sua forma final (no que conhecemos) tem o mesmo objetivo. São muito mais finas as ferramentas do Estado Democrático de Direito, mas suas finalidades são ainda as mesmas.

Se, em um momento, afirmamos que a menor unidade funcional da humanidade é alguma forma de interação, isso não anula o fato de que o homem não pode ser um meio para o fim-sociedade. O homem é, individualmente, em alguma medida, meio e fim em (e de) si próprio e exatamente por isso deve ser sujeito das mais

fundamentais garantias e direitos individuais, qualquer que seja o sistema político adotado.

Uma frase atribuída à filósofa Ayn Rand resume isso. Diz ela que: “A menor minoria na Terra é o indivíduo. Aqueles que negam os direitos individuais não podem se dizer defensores da minoria”.² É exatamente o paradigma que notamos.

É através destes enunciados garantidores que se delimitam as margens daquilo que pode ou não ser alterado no “Contrato Social” estabelecido por determinada Constituição em certo Estado. Estes itens normativos vincularão toda a Constituição e sua inevitável evolução e reforma ao longo do tempo. A constituição, por sua vez, subordinada aos direitos humanos vincula todas as instituições que cria e programa – e aqui chegamos muito perto do que estivemos buscando por todas essas páginas.

Para que conseguíssemos orientar um raciocínio minimamente encadeado, que conduzisse de um ponto a outro (e até aqui) da forma mais consistente possível, com uma coesão minimamente adequada, tivemos que, ao longo dessa bastante extensa volta que fizemos, em muito simplificar, em tanto outro comprometer a reprodução da solidez teórica das exposições, ou a amplitude de argumentos que seria necessária para se tratar com propriedade de tantos, tão vastos e complexos temas. Não conseguimos esgotar a terminologia a que nos propusemos e parece-nos tarefa impossível. E assim como a teoria democrática contenta-se com sua manifestação real apenas, até um ponto, aproximada de seu ideal, também curvaremos-nos frente ao que é possível dentro de nossos meios e objetivos.

Tratamos o Estado por um prisma reduzido e voltado aos nossos interesses. Não abordamos o processo histórico de formação dos Estados Nacionais, a dura discussão sobre os conceitos de “povo”, “população”, “território”, “unidade cultural” e tantos outros que circundam a figura de determinada Nação.

Também não objetivamos retratar a formação do Estado brasileiro e suas diversas organizações ao longo do tempo. É que essa experiência é “mais uma” manifestação no mundo concreto de tudo que analisamos

Aliás, que difícil item para se estudar apenas em “passagem” que é o Estado. O próprio termo carrega uma enorme gama de distintas significações, variando seu sentido de acordo com o contexto e o autor que o utiliza e daí também esta dificuldade. A situação pode se tornar um pouco mais fácil se a discussão for travada a

² “The Smallest minority on earth is the individual. Those who deny individual rights, cannot claim to be defenders of minorities”. (no original, em ingles).

partir de um ponto “puramente jurídico” e, embora seja demasiado simplista compendiar a complexidade do Estado nesta abordagem puramente jurídica, vez que a figura estatal tem muitas mais facetas que apenas esta. Embora seja criticável esta postura analítica (KELSEN, 1998, p. 261), aceitaremos aqui a condicionante de simplificação para que consigamos encerrar este tópico e seguir ao nosso verdadeiro tema.

Partindo então ao campo puramente jurídico e aproximando o fim de nossa divagação, o que nos importa é que percebemos que os Estados surgem por conta dos (e, em via inversa, para assegurar os) direitos mais fundamentais ao indivíduo, os ditos direitos humanos.

Também, é preciso ressaltar que estes direitos humanos não possuem um conteúdo estanque e imutável. Não são direitos organizados a partir do mero entendimento de uma tal “natureza humana” definitiva. A característica fundamental é a circunstancialidade (embora não efemeridade, frise-se), a mutabilidade histórica que impede qualquer absolutização na definição do “objeto” dos direitos humanos. (STRECK; MORAIS, 2003, p. 136).

Não por outra razão que se fale, atualmente, nas mais variadas “gerações” de direitos que são compreendidos como essenciais ao indivíduo humano, tendo em muito, a teoria, ampliado o âmbito de atuação estatal nessa proteção “fundamental” dos indivíduos. Há, mesmo diante deste cenário, uma razão maior para o Estado, em qualquer forma, surgir e se perpetuar – e para além dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade que fundam o Estado Moderno, sempre houve um pressuposto presente: O Estado surge para garantir a segura existência individual em um ambiente de ordem ou de paz social mínima e, portanto, não pode, em sua forma corrente, especialmente quando assume o sobrenome “democrático de direito”, deixar de ter firme comprometimento com este direito humano tão fundamental, tão “primal” diante de todos os outros que o seguem.

Então, oferecer um “sistema” para promover a segurança não é apenas mais uma função social do Estado, é, muito mais que isso, sua razão de existir, não importando qual teoria seja considerada e qual formato desenhado. Nossa volta foi grande e percorreu linhas de diversos autores de ideologia bastante distinta em alguns pontos e isso foi para buscar a clareza deste argumento – não é necessário filiar-mos a nenhuma corrente específica para poder afirmar o que acabamos de fazer.

O Estado Democrático de Direito atual é, então, produto de um longo processo histórico. O status quo atual desta “instituição” em muito se encontra ligado à Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, data que demonstra por si só o caráter e importância do documento para o mundo contemporâneo.

A carta é aberta falando-se da “dignidade inerente a todos os membros da família humana” e de seus direitos inalienáveis para os quais é essencial a proteção pelos Estados de Direito. No documento as Nações signatárias “reafirmam sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana” e concordam elencar diversos artigos que positivem esses “sentimentos” e “direitos” mais fundamentais.

São muitos os pontos abordados e resumem séculos de evolução da condição humana. Em suma: toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (Artigo III) e que toda pessoa é igual diante da lei, sendo titular de direitos e proteção conta qualquer discriminação ou violação (Artigo VIII). É o ápice de tudo que procuramos retratar até aqui.

O Brasil como produto de igual processo e como país signatário do documento também se alinha com estes ideais e, como se configura hoje, funda-se com a Constituição Federal de 1988 que logo no preâmbulo reafirma o compromisso com “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento e a justiça” entre outros (Preâmbulo, CF/88).

Expostas as intenções do povo brasileiro reunido na Constituinte, estas ideias manifestam-se e positivam-se ao longo de toda a Carta Maior, mostrando que ao menos formalmente o Brasil encontra-se semelhante aos demais pares descendentes das revoluções liberais que abordamos antes.

Ainda nas emblemáticas linhas do importantíssimo artigo que inaugura o título constitucional “dos direitos e garantias fundamentais” lê-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (artigo 5º, caput da CF/88)

São poucas palavras que introduzem um longo rol³ que resumirá os resultados da construção do Estado Democrático de Direito e dos direitos e garantias

³ Serão igualmente relevantes em nossa análise outros dispositivos do mesmo diploma legal, sobretudo os artigos 6º (que trata dos direitos sociais, sendo um deles a segurança) e 144 (que trata da segurança

fundamentais, inerentes ao ser humano, que dele afloram. São estas linhas e as seguintes que definem o cenário do enredo humano que dará continuidade à reprodução social organizada e ordenada. Através do firmamento destas letras que se garante que o Estado e suas instituições não só respeitarão certos limites, mas promoverão de forma ativa os valores mais básicos à própria condição humana. Afinal, a função do Estado é, sobretudo, a de proteger – a igualdade entre os homens e a integridade de cada um deles.

3. A FUNÇÃO E A ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após uma análise do sistema institucional político-jurídico pelo qual se organiza a sociedade civil atual e através do qual ela se reproduz há algum tempo, sob contornos mais ou menos estáveis; feito também o estudo do ideário que ilumina a positivação de direitos inerentes à condição humana e que delimita um círculo de garantias mínimas, foi possível notar que o Estado fundamenta-se na proteção dos indivíduos. Ele surge para prover, antes de tudo, segurança. No “fornecimento” desta garantia individual que é a de segurança o Estado protege seus “integrantes”, os indivíduos, e protege a si mesmo enquanto instituição formada com este precípuo fim.

Acontece que o mero elencar de enunciados legais não é suficiente para garantir o exercício e a realização no mundo concreto dos direitos de segurança e liberdade, e a persuasão racional das benesses de uma sociedade ordeira e pacífica por vezes precisa dar lugar ao uso da força legitimamente monopolizada no Estado para a imposição da lei. Em que pese ser bastante complexo este sistema de aplicação coercitiva dos mandamentos legais, embora composto por uma série de operações e processos realizados por diversos órgãos ou “ferramentas” estatais, chama a atenção o papel da Polícia por representar a forma mais visível da componente “força” neste âmbito de atuação do Estado na promoção dos direitos mais básicos de qualquer associação humana – da rudimentar a mais complexa.

Por essa característica parece ser de maior importância estudar esta a instituição que é a organização policial e suas formas de atuação ao longo da história humana e diante do específico contexto que é o Estado Democrático de Direito.

Assim sendo, o presente capítulo procura tratar da função e atuação das organizações policiais. Inicialmente serão apresentados aspectos conexos ao surgimento e ao papel destas organizações. Em seguida serão abordadas as características do modelo de atuação da chamada “polícia tradicional” para, no próximo item, apresentar seu contraponto: o modelo de atuação de “polícia comunitária” ou “orientada para à solução de problemas”. Por fim, a última seção do capítulo visa estabelecer uma relação entre estes modelos de corporação policial e sua atuação e o modelo de Estado democrático de direito.

3.2. A INSTITUIÇÃO POLICIAL E SEU PAPEL

3.2.1 A delimitação conceitual da instituição policial

Delimitar o surgimento da figura que é a instituição policial, nosso objeto de estudo deste ponto em diante, é tarefa virtualmente impossível. Não há como destacar, por meio da análise de algum determinado relato, proposição, ato ou fato histórico, o período exato, uma data certa, um local especificamente demarcado ou evento fundador deste “segmento” estatal. É que a tarefa de manutenção da ordem nas sociedades organizadas – fossem aldeias, tribos, cidades mais sofisticadas – esteve, por muito tempo, “pulverizada”, dispersa entre uma ampla variedade de autoridades públicas (ou não) e até ao sobrenatural. Distante do que se poderia entender hoje como a atividade típica da polícia, houve um tempo em que, por exemplo, as funções policiais eram cumuladas pelos próprios magistrados ou mesmo confiadas às divindades míticas (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 33).

Não obstante exista essa dificuldade de traçar, objetivamente, marcos claros que permitam o estudo linearmente sistematizado da figura que é a instituição policial em seu desenvolvimento até o modelo pelo qual é conhecida e solidificou-se na atualidade, ao menos, no mundo ocidental (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 33), será de maior importância procurar entender, da melhor maneira possível, os principais aspectos da organização e da atuação da polícia que sobreveio de todo o processo histórico que a envolve e, sobretudo - o que interessará, mais tarde, para esta pesquisa -, dos aspectos que refletiram o modelo de polícia adotado na experiência mais recente do Brasil, em especial naquelas organizações militares arranjadas no âmbito dos estados membros da União – as polícias militares.

Como exposto, é difícil, pela própria natureza do desenvolvimento desta instituição, querer compreendê-la como produto de uma história natural e uniforme. O surgimento e a evolução da polícia são - como na própria família que se estudou antes e no Estado, analisado depois - resultados de uma série de rupturas e não exatamente de avanços de uma ou mais ideias iniciais programadas para produzir determinados frutos mais tarde (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 34).

A história da polícia é escrita conforme as próprias mudanças que se observam nas sociedades, em suas formas de organização e governo, e exatamente por

isso não há como pretender padronizar o desenvolvimento da instituição policial nos diversos cantos do mundo ao longo da história humana. Cada sociedade e, no caso moderno, cada Estado, organizará, à sua própria maneira, este segmento social com características e fins tão específicos (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 34), que, embora, também, de "conteúdo" variável, possui ao menos um eixo comum em todas as experiências de sociedade humana organizada: o de manutenção da ordem e da segurança.

Inicia-se, então, reconhecendo a dificuldade que se impõe, já no início deste capítulo, pelo objeto de estudo deste trabalho monográfico. E, por isso mesmo, assim como se fez no capítulo anterior, é necessário delimitar certos pontos, fazer algumas concessões com o fim de sistematizar o estudo e a exposição, especialmente, as seguintes reduções problemáticas:

Primeiro, no que diz respeito ao significado da palavra "polícia" no presente estudo. É que, diante da amplitude de entendimentos que este termo pode ter, deve-se reconhecer "sua diversidade histórica ao redor do mundo", uma vez que "a polícia se apresenta numa grande variedade de formas", e procurar alguma convenção terminológica para evitar impropriedades ou contradições. São diversos os organismos criados sob as formas mais variadas com os ditos fins de "polícia". Ainda, diversas outras agências, públicas ou não, embora não estejam associadas à polícia propriamente dita, também possuem alguma medida de poderes ditos "policiais". O que se quer dizer é que, ao longo da aventura humana, "a ordem pública tem sido mantida por cavaleiros na Europa medieval, samurais no Japão, vigilantes treinados nos Estados Unidos, 'bandos treinados' entre os índios Cheyenne" e assim por diante. Portanto, a menos que se realize algum acordo sobre o significado do termo "polícia", podem ser contestados os sinais pelos quais pode ser identificada, no mundo real, qualquer generalização ou afirmação sobre essa instituição (BAYLEY, 2006, p. 19).

Neste sentido, tratando dessa necessária redução conceitual, adotar-se-á a lição de Bayley (2006, p. 20), que opta por utilizar o termo "polícia" sempre que se fizer referência a "pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física". Essa definição possui três partes essenciais, portanto: força física, uso interno e a autorização da coletividade.

Seriam esses os componentes demarcadores do significado que o termo "polícia" deve ter ao menos para o presente trabalho monográfico. A polícia se distingue não só pelo uso da força, mas também e principalmente, pela autorização que

possui para usá-la. É que, conforme Bayley (2006, p. 20), “outras agências podem recomendar medidas coercitivas e mesmo direcionar seu uso, como fazem, respectivamente, as legislações e cortes, mas os polícias são os agentes executivos da força. Eles a aplicam de fato”.

A questão é: embora a polícia e, portanto, seus agentes, não sejam os únicos socialmente autorizados a, coercitivamente, controlar comportamentos, eles seriam irreconhecíveis ou indistinguíveis não fosse pela ênfase nesse traço específico, na possibilidade mais direta de aplicação da força. Ainda, mesmo que não utilize, de fato, a força, este componente encontra-se presente em qualquer interação entre “polícia” e sociedade (BAYLEY, 2006, p. 20).

É pertinente, também, o destaque de que o âmbito “interno” de atuação surge como marca essencial para distinguir as polícias dos exércitos. E, ao mesmo tempo, por conta dessa característica, mesmo as formações de caráter militar, quando utilizadas para manutenção da ordem dentro de determinada sociedade, devem ser percebidas como forças policiais (BAYLEY, 2006, p. 20).

O terceiro elemento de demarcação teórica para a sistematização desta exposição é o da autorização por um determinado grupo social para o tal uso da força com propósitos coletivos. Assim, afasta-se qualquer uso ilegítimo, para fins particulares, da força em sua forma mais bruta. O que se quer dizer “é que a polícia não se cria sozinha; ela está presa a unidades sociais das quais deriva sua autoridade.” (BAYLEY, 2006, p. 20).

Então embora Bayley (2006, p. 20) faça uma advertência no sentido de que o costume de encarar a polícia como uma criação do Estado seja medida demasiado simplista e restritiva, uma vez que “as pessoas estão sujeitas a tipos diferentes de policiamento, cada uma definida por um tipo diferente de unidade social”, optou-se por fazer exatamente esta delimitação dentro da já anunciada redução conceitual.

Isso se faz pertinente pela própria característica do presente trabalho, que pretende tratar da polícia e de sua atuação justamente no âmbito do Estado, não sendo objetivo desta pesquisa reescrever todas as nuances de desenvolvimento histórico das instituições “de força”, das quais é exemplo a polícia “pública”, organizada no contexto do Estado e legitimada exatamente por ele. No final das contas, o que nos importa é que a polícia acaba sendo a manifestação mais concreta do Estado e o policial uniformizado, investido dos símbolos pertinentes à sua instituição, é a presença mais perceptível do Estado e suas instituições (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 111) na diuturna vivência

individual no local de exercício da cidadania, a sociedade ou a própria “cidade” como espaço físico. Em outras palavras, a polícia se constitui no símbolo mais notável do sistema de controle de ordem social estabelecido pelo Estado e é a forma estatal mais presente no cotidiano do cidadão e, por isto mesmo, torna-se a “primeira linha de imposição” das práticas e leis pertinentes à ordem e à segurança pública (DIAS; ANDRADE, 1992, p. 443).

3.2.2 Problemas da epistemologia policial

Definido o que se entende por “polícia”, ao menos no que dirá respeito ao presente escrito, chega-se a uma demarcação técnico-teórica que, de certa forma, coincide com a noção intuitiva que teria qualquer indivíduo que viva em uma sociedade moderna. Embora se a tenha apresentado de forma mais “científica” ou técnica, há uma boa parte do conceito de polícia que se coloca (e é aceita por quase todos) tacitamente, de modo que alguma noção do referido conceito acaba por ser inevitável (REINER, 2004, p. 19).

Sendo assim, passa-se a enfrentar um segundo problema que se coloca no caminho de quem queira estudar a instituição policial, o seu papel e a evolução deste na sociedade organizada em forma de Estado: a relativa falta de material de pesquisa em que se apoiar.

Em que pese o tema “polícia” ter atraído a curiosidade e atenção de diversos estudiosos que, por sua vez, produziram uma quantidade notável de trabalhos acadêmicos, o resultado acaba sendo uma rica gama de estudos empíricos dissociados entre si pela ausência de paradigmas ou conceitos atuando como guia comum destas pesquisas (MONKKONEN, in, TONRY; MORRIS, 2003, p. 577-578).

Essa ausência de uma base comum do conhecimento a ser desenvolvido ocorre por diversos motivos. Entre eles, destacam Menke, White e Carey (2007, p. 90-91) a competição entre determinados “segmentos” pelo direito de produzir esse conhecimento. Essa disputa se daria entre os acadêmicos ou teóricos, os administradores das organizações policiais e os policiais atuantes na atividade fim, na linha que demarca os limites da interação entre a “organização policial” e a sociedade. A dificuldade principal acaba sendo a de que cada um destes grupos, em seus estudos, defende sua categoria ou enfatiza os aspectos a ela pertinentes ou interessantes.

Menke, White e Carey (2007, p. 92) asseveram, também, sobre este problema dos conhecimentos acerca de matérias de interesse policial, seja para a definição de uma historiografia, seja para traçar as diretrizes de atuação institucional, que:

[...] não é o fato de em cada um destes grupos haver uma concordância total ou o fato de eles estarem necessariamente em conflito uns com os outros sobre todas as questões a respeito; nem é o fato de estarem enganados em seus pontos de vista a respeito da base apropriada de conhecimento da polícia (embora haja evidência de que os acadêmicos podem, erroneamente, encobrir a importância do conhecimento de administração pública, e que os policiais se tornam tecnocratas demais e muito rígidos em enfatizar o conhecimento como sendo administração e gerenciamento, e que o conhecimento das ruas dos policiais esteja equivocado em muitos assuntos). O problema é que há muitas vozes competindo pelo direito de definir a base de conhecimento [...]

Trata-se de advertência importante e de uma confirmação daquela segunda problemática levantada anteriormente. É necessário escolher um caminho, pelo contexto em que se situa esse trabalho, sobretudo no âmbito acadêmico: se considerarmos aqueles “grupos de estudo” acima mencionados, a saída natural seria seguir exatamente as exposições mais teóricas, típicas do cenário da academia.

Aqui nota-se o problema antes levantado de forma ainda mais direta. É que, até tempos muito recentes, nem historiadores nem cientistas sociais haviam reconhecido a relevância da polícia e de seu papel na vida social. Por isso mesmo, quase todo o material escrito sobre a instituição e a sua atuação era produzido pelos (e para os) próprios policiais (BAYLEY, 2006, p. 15).

Embora tenha havido relativa mudança neste cenário de “descaso analítico” com a instituição que é a polícia e com o papel que desempenha, sobretudo na última década e em especial nos países de língua inglesa, ainda é cedo para afirmar que o tema se consolida como objeto de estudo nos meios acadêmicos ao invés de configurar, apenas, um nicho de estudo momentâneo, uma espécie de modismo (BAYLEY, 2006, p. 16).

Esse baixo interesse sobre a polícia nos meios acadêmicos é motivo de perplexidade. Bayley (2006, p. 17) aborda a questão e afirma que “a discrepância entre a importância da polícia na vida social e a atenção dada a ela pelo meio acadêmico é tão impressionante que exige explicação.”.

Realmente, o argumento que surge com a percepção deste curioso desencontro apresenta-se pertinente. A manutenção da ordem é uma função intimamente ligada ao governo. Na realidade, pode ser esse um critério para que se determine a própria existência de um governo de fato. Conceitual e funcionalmente,

governo e ordem caminham lado a lado em uma relação simbiótica. Inúmeros estudos existem e continuam surgindo sobre diversos temas conexos ao Estado, mas, dificilmente, surgem estudos sobre a polícia, logo sobre este órgão de atividade tão intimamente ligada aos limites da liberdade numa sociedade organizada (BAYLEY, 2006, p. 17) e às razões de ser (e de se manter) do próprio Estado.

Bayley (2006, p. 17-19) sugere fatores que devem ser levados em conta nesta histórica falha acadêmica em lidar com o tema “polícia”. Entre esses fatores, são importantes para nosso trabalho os seguintes:

Primeiramente, segundo esse autor, a polícia dificilmente participa de grandes eventos históricos, ou seja, raramente a instituição toma parte em “batalhas épicas, marchas heroicas ou retiradas espetaculares”. A atividade da polícia é demasiado rotineira, sua presença é dispersa e sua lide é com uma “clientela comum demais para compor o assunto de um grande drama”. Fato é que “o destino das nações não depende claramente do resultado de suas atividades.” (BAYLEY, 2006, p. 17-18).

Em segundo lugar, há o fato de o policiamento não constituir uma atividade dotada de especial glamour ou prestígio. As tarefas pertinentes ao cotidiano do policial são, via de regra, maçantes e repetitivas, conduzidas por pessoas não extraordinárias em instalações geralmente espartanas e desgastadas. No mais, embora a situação esteja mudando, de maneira geral, o policial não tem grande formação profissional ou destaque social que o coloquem em um grupo de “elite” que “o meio acadêmico tão abertamente adota como o centro de suas atenções.” (BAYLEY, 2006, p. 18).

Outra problemática apontada é uma que já foi referida brevemente. Trata-se da situação desafiadora que se coloca aos que pretendem estudar a polícia. É o problema prático daquele ciclo vicioso comentado antes. Bayley (2006, p. 19) assim resume:

Como há pouco interesse, a demanda pelo tipo de ajuda bibliográfica que facilita o trabalho acadêmico analítico é pequena. Como resultado, para estudar a polícia é necessária uma paciência desmedida para colher informações, o que por sua vez reduz a vontade de ter a polícia como um objeto de estudo acadêmico.

Em resumo, um acadêmico que estuda a polícia deve estar disposto a realizar um trabalho de campo intensivo em ambientes cheios de desconfiança, dobrar a intransigência burocrática, tornar-se politicamente suspeito e socialmente malvisto. Apenas um punhado de acadêmicos se dispôs a passar por isso.

Por fim, há uma quarta razão elencada por Bayley (2006, p. 18), a qual, por opção, é apresentada por último. O estudo da atuação policial pode ter sido tão comumente negligenciado por ser aquela atividade algo moralmente repugnante. Explica-se: embora “coerção, controle e opressão” sejam traços necessários à sociedade,

isso não coincide com aceitá-los como agradáveis ao mesmo tempo em que inevitáveis. A força bruta pode ser utilizada em dramáticas batalhas por nobres causas como a democracia ou a libertação nacional, mas tratar de justificar o mesmo modo de operação no trabalho policial interno é mais custoso.

Bayley (2006, p. 19-20) afirma que:

A atividade policial representa o uso de força da sociedade contra ela mesma, e de algum modo isto é mais vergonhoso e embaraçoso do que usar a força contra estrangeiros. O fracasso do meio acadêmico em estudar a atividade policial talvez represente uma negação da necessidade de coerção em assuntos domésticos. Reflete uma certa relutância em se associar a forças controladoras, conservadoras, que refletem o *status quo*.

Sensível, portanto, o tema aqui tomado em mãos, mas de enorme pertinência pela sua importância e pela certa negligência que há muito recebe dos meios acadêmicos.

3.2.3 A relação existente entre o modelo de trabalho policial e o modelo de Estado

O estudo da instituição é plausível de ser trabalhado, sobretudo na seara acadêmica, berço de boa parte das teorias que fundaram o próprio Estado e “conduziram” seu desenvolvimento até a consolidação do molde pelo qual existe e funciona atualmente. É que dissertar sobre o papel da polícia é também dissertar sobre a falha no modelo de Estado que se criou, sobre os problemas inerentes a um sistema social posto, mesmo que seja ele no formato de Estado democrático de direito, talvez o mais “virtuoso” até os dias de hoje.

Thomas Paine (1776), filósofo britânico e também protagonista da revolução americana, diz que “quando fazemos planos para a posterioridade, convém lembrarmos-nos de que a virtude não é hereditária”. Tratar do papel da polícia é também isso: assumir que o utópico acordo de (boas) vontades não se perpetua indefinidamente no tempo pela transferência das virtudes “contratantes”. No mundo real a manutenção da sociedade, de sua ordem, depende deste componente de imposição das leis e repressão de determinados comportamentos. Trata-se de aceitar alguma violência moderada e, de alguma forma, legítima, para evitar o “retorno” ou a “degradação” ao caos ou à desordem absoluta.

Pode-se perceber que as sociedades atuais são mesmo caracterizadas por certo fetiche em relação à polícia e pela suposição de que sua existência constitui

pressuposto essencial para a ordem social. É a ideia - da qual já se falou - que, sem a força policial, o caos seria instalado (REINER, 2004, p. 19).

Embora existam diversas sociedades sem uma força policial nos termos delimitados até aqui; embora o modelo atual de polícia não seja uniforme; embora a sua contribuição para o controle do crime e da manutenção da ordem seja questionada com alguma frequência; embora não exista um certo tipo de instituição social para o controle da ordem, qual seja, a polícia, em todo o lugar, resta evidente que um conjunto de processos com funções sociais tão específicas é, certamente, necessário para qualquer ordem social. Este conjunto de processos, de “papéis”, pode ser realizado de diversas maneiras, por instituições de feições extremamente diversificadas. Um órgão chamado “polícia”, organizado pelo Estado moderno, é, portanto, apenas uma das maneiras pelas quais se podem realizar o “policiamento”, o controle social necessário para a reprodução da ordem social (REINER, 2004, p. 19-20).

O principal problema de um conceito tão amplo e de qual seja o papel da polícia é que se torna amorfo, amplo de mais para se encarar. Para evitar tal fragilidade na análise cabe buscar demarcá-lo de forma mais específica. Além de processos voltados a prevenir ameaças à integridade da ordem social, o “policiamento” é uma espécie de tarefa pela qual, de maneira organizada, a sociedade reage aos comportamentos entendidos como problemáticos, indesejados ou ameaçadores (REINER, 2004, p. 20).

3.2.4 O papel da polícia

Então o conceito essencial do papel da polícia, a despeito de ser fragmento de um sistema muito maior de controle social e embora questionável sua efetividade e a qualidade de suas relações com os outros elementos deste esquema de preservação da ordem social, é aquele que compreende caber à polícia a tentativa de manter a segurança por vias de vigilância e ameaça de sancionamento fundado nas legislações vigentes. Em outras palavras, o papel da polícia é o de exercer todo um conjunto de atividades que possuem como objetivo maior a preservação da segurança e de uma ordem social particular. Essa ordem, por sua vez, deve ser compreendida como uma concepção baseada em um consenso de interesses, ou mesmo em um conflito de interesses, latente ou declarado entre grupos sociais que se situam em diferentes “situações” ou “condições” na “hierarquia social” inevitavelmente traçada pelo modelo atual de Estado

que, por mais que possa pretender reduzir desigualdades materiais ou desencontros ideológicos, não os pode eliminar (REINER, 2004, p. 22).

Enfim, o que é indiscutivelmente específico ao “subconjunto” que compete à polícia naquele sistema maior de controle social é “a criação de sistemas de vigilância associados à ameaça de sanção [...] seja imediatamente, ou em termos de iniciar um processo penal, ou ambos.” (REINER, 2004, p. 22).

No mais, dentro deste sistema maior, já se está familiarizado com o “sentido” que se confere à polícia modernamente, com o que se compreende como sendo seu papel, o patrulhamento, na maior parte das vezes uniformizado, identificado, no espaço público, com fins de manutenção da segurança e da conformidade dos comportamentos com a legislação vigente, e de forma mais “abstrata” com os próprios fins declarados e históricos do Estado.

Embora se tenha tentado melhor delimitar a abstração que envolve os conceitos de “ordem pública”, de “segurança” e do próprio papel da polícia, é inviável fazer uma demarcação absoluta. Aquelas tarefas anteriormente referidas e os fins que buscam podem ser realizadas das mais diversas formas e, por isso mesmo, ao longo do tempo e também hoje em dia, diversas estratégias de “policiamento” podem ser adotadas e o são.

Mesmo assim, diante dessa diversidade da compreensão dos conceitos de “policiamento” e de suas manifestações no mundo real, somente aquela agência estatal, a chamada polícia, detém o legítimo mandato de manutenção da ordem que a todos abrange (REINER, 2004, p. 24).

E, para além do que já se falou, “o traço distintivo da polícia não está no desempenho de uma função social específica, mas em ser a fonte de especialistas para a monopolização, pelo Estado, da força legitimada em seu território.” (REINER, 2004, p. 24). É que, na realidade, as tarefas da polícia surgem de emergências, “geralmente com um elemento de, no mínimo, conflito social em potencial”, quando poderá esta instituição, então, invocar seus poderes legais para tratar da situação. Apenas o policial está devidamente equipado e autorizado a utilizar a força quando determinada situação (via de regra emergencial) assim o demandar (REINER, 2004, p. 26).

Isto tudo compreendido, havendo certa pacificação no entendimento de qual seja o papel da polícia enquanto instituição organizada, o que parece caber como objeto de estudo seguinte é a forma pela qual ela exerce esse papel na dita ordem social em que se insere; na sociedade que se propõe a “manter”, “pacificar” ou “assegurar”.

Se diversas foram as “ordens sociais” no curso da história e apenas em algumas delas surge a polícia – e mesmo aqui com enorme diversidade – torna-se importante compreender de que forma a polícia atuou e atua para perseguir os fins que justificam seu destacamento como “órgão” específico e fundamental ao Estado.

É que a polícia, sob o manto dos mesmos objetivos ou finalidades, pode agir de diversas formas e certamente assim o fez historicamente, a depender do arcabouço teórico da organização social de cada tempo, mais ou menos liberal, intervencionista ou garantista, por exemplo.

Ainda, além do direcionamento exercido pelas “ideias” na “gestão” da organização social, outros fatores de influência devem ser considerados: as dinâmicas do efetivo funcionamento do Estado quando o modelo teórico é posto à prova da realidade, adicionando, não raro, componentes, variáveis e desafios não previstos.

3.2.5 Distinções entre polícia e policiamento

As conclusões a que se chega são no sentido de que “polícia” e “policiamento” não se confundem. As funções de manutenção da ordem social podem ou não ser realizadas por uma instituição policial específica, embora seja regra geral no mundo moderno ocidental a relação direta entre a “polícia” e este papel chamado de “policiamento”.

Ainda, “policiamento”, ou “papel da polícia”, o qual foi referido anteriormente, não podem ser entendidos como sinônimos de controle social, mas sim como “uma fase ou aspecto específico deste”. É que “policiar não abrange todas as atividades dirigidas à obtenção da ordem social.” (REINER, 2004, p. 22).

Finalizando, transcreve-se trecho que bem condensa o que se vem tentando demonstrar:

Resumindo, o “policiamento” é um aspecto dos processos de controle social, que ocorre universalmente em todas as situações sociais onde houver, no mínimo, potencial para conflito, desvio ou desordem. Envolve vigilância para descobrir infrações existentes ou previstas, e a ameaça ou mobilização de sanções para garantir a segurança da ordem social. A ordem em questão pode estar baseada no consenso, ou no conflito e opressão, ou em algum amálgama ambíguo de ambos, o que é geralmente o caso nas sociedades modernas. Enquanto o policiamento pode ser universal, a “polícia”, como corporação especializada de pessoas a quem foi dada a responsabilidade básica formal da força legitimada para salvaguardar a segurança, é um traço que só existe em sociedades relativamente complexas. Em si, a polícia desenvolveu-se como uma instituição chave nas sociedades modernas, sendo um dos aspectos do surgimento das modernas formas de Estado. Eles têm sido “missionários domésticos” nos desafios históricos dos Estados centralizados, para propagar

e proteger um [sic] concepção dominante de paz e propriedade em todos os seus territórios. (REINER., 2004, p. 27)

Esclarecida a questão da terminologia envolvida com o presente estudo, mesmo que de forma breve, apenas com fins de evitar impropriedades ou confusões, segue-se ao início do roteiro que se quer apresentar: o do desenvolvimento da instituição policial e do modelo através do qual se organiza e atua no contexto social em que se insere.

3.3. DE UM MODELO DE POLÍCIA POLÍTICA AO MODELO DE POLICIA VOLTADA AO PATRULHAMENTO PROFISSIONAL

Pelo que já foi exposto é seguro afirmar que, não obstante sejam várias as diferenças entre as instituições, o que é certo é que todos os países apresentam alguma instituição policial ou uma organização, que, mesmo que não assuma o designativo “polícia”, é incumbida de tarefas equivalentes (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 34). Isto é verdade porque o poder típico de polícia, conforme Hipólito e Tasca (2012, p. 75),

se confunde com o poder do próprio Estado. É o poder de polícia que dá maior sentido a existência do Estado, que o divide entre seus diversos órgãos de maneira a tornar mais eficiente esse exercício de sua amplitude e complexidade na realização do bem comum.

3.3.1 A polícia na Antiguidade e no Medievo e o seu papel de polícia política

Desde Platão, muito antes da figura de Estado como a compreendemos hoje, a função de polícia já era entendida como inexoravelmente ligada ao funcionamento regular da cidade (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 74). É que as primeiras notícias de profissionais integrantes de uma estrutura de Administração Pública e encarregados especificamente da preservação da ordem podem ser retiradas, provavelmente, da obra “A República” daquele autor grego que refere à existência dos “guardiões da lei e da cidade” que acumulavam, também, responsabilidade pela administração da “polis” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 35).

Então, se falarmos em “tradição policial”, enquanto no resto do mundo os indivíduos contavam apenas com suas próprias forças para preservar sua segurança, foi na Grécia que surgiram, pela primeira vez na história humana, agentes especializados e encarregados da imposição das leis da cidade pela coação física. É bem verdade que

estas instituições helênicas eram pouco profissionalizadas e pouco coordenadas entre si, de qualquer forma, há que se destacar o registrado marco histórico (MONET, 2002, p. 32).

Poder-se-ia falar, também, de outras experiências “proto-policiais”, com destaque para Roma, por exemplo, de onde, é aceitável dizer que, após a invasão bárbara da Europa, os já raros órgãos de polícia desapareceram (TRINDADE e JESUS, apud, HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 36). Embora Bayley (2006, p. 41) advirta que é um equívoco achar que a polícia pública tenha desaparecido, de fato, entre a queda de Roma e a ascensão dos Estados Modernos, reconheceu esse autor que, nesse período, ocorreu, no mínimo, extrema descentralização e desagregação destas forças públicas, sendo, também, coincidentemente, um período marcado por distúrbios sociais, guerras e pestes. Os monarcas não possuíam recursos para garantir a paz pública, a vingança era privada e o controle social, em boa parte da Idade Média, era realizado pela Igreja ou por outras corporações, guildas e Fraternidades (MONET, 2002, p. 35-38).

3.3.2 A polícia na Modernidade e a busca de uma profissionalização

Após a emancipação burguesa, esta categoria assumiu o governo das sociedades. Foi nesse momento que se criam os “sistemas de segurança” com a finalidade voltada para a proteção e a harmonia “das gentes do burgo.” (TRINDADE e JESUS, apud, HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 36). Por outro lado, o surgimento de uma polícia especializada está relacionado à especialização profissional e econômica que ocorreu na passagem de um modelo de sociedade de relações familiares para uma sociedade de classes. Formas comunais de polícia foram transformadas, aos poucos, em formas dominadas e coordenadas pelo Estado e, assim, a polícia começou a assumir o papel de controle de classes, juntamente com um controle social de caráter geral (ROBINSON e SCAGLION, apud, REINER, 2004, p. 24-25).

Dessa forma, o surgimento de uma força policial pública, especializada em determinadas atividades, é vislumbrado com a formação dos Estados modernos e durante as lutas de classe que junto emergem, por volta dos séculos XVIII e XIX. É neste momento histórico, também, que muitas polícias ocidentais passam a ser instituídas, incluindo-se as brasileiras (HOLLOWAY, 1997, p. 21). Daí em diante, essas organizações policíacas passaram a desenvolver-se de forma bastante variada, conforme determinantes das dinâmicas sociais e políticas com que lidaram, mas sob forte

influência comum de duas experiências ou modelos de especial relevância na compreensão do que seja um modelo “tradicional” de polícia (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 37).

3.3.2.1 O modelo francês

Um destes modelos surge na França napoleônica e desenvolve-se sob uma linhagem indiscutivelmente militar (COUSELO *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 42) como evolução da força “*Maréchaussée*” (assim designada pela subordinação aos marechais franceses) originalmente criada para “proteger as retaguardas dos exércitos e caçar os desertores” que, com o tempo, assume a função de reprimir violências coletivas e determinadas formas de criminalidade individual (MONET, 2002, p. 42-43).

A força é rebatizada de *Gendarmerie* em 1791 e encarregada de “velar pela segurança pública e assegurar a manutenção da ordem e a execução das leis” além de tarefas de polícia judiciária, militar, administrativa, entre outras, atuando até hoje em 95% do território moderno francês, espaço em que se encontra aproximadamente metade da população daquele país (GENDARMERIE NATIONALE *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 42).

A experiência francesa foi exportada para diversos territórios conquistados no empreendimento napoleônico e para as colônias de outros momentos históricos (LÉVY, *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 44) tendo (ao longo do tempo e) ainda hoje grande influência nas forças policiais de diversos países, seja pela repartição de competências entre “diferentes polícias” (sobretudo por critério territorial) típica do modelo dualista francês, seja pela presença de aspectos como a adoção de nomenclaturas designativas e estruturas organizacionais semelhantes às militares, por exemplo (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 38).

3.3.2.2 O modelo inglês

Não obstante a relevância deste primeiro “caso” observado, para tratarmos de um “modelo tradicional de polícia”, um “segundo episódio” é de ainda maior importância em nosso estudo. Trata-se do desenvolvimento de outra força policial, essa de *status* civil, em solo inglês, que acabaria por ser indiscutivelmente determinante na

história “geral” das polícias públicas e no desenvolvimento das instituições policiais daquele ponto em diante.

A criação de uma polícia profissional foi medida proposta em projeto de lei apresentado ao parlamento inglês por William Pitt em 1785. A matéria, no entanto, é recusada pelo receio da instalação, na Inglaterra, de um sistema policial semelhante ao modelo francês (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 39).

A Polícia inglesa de que se falou, então, é criada apenas mais tarde, em 1829, por iniciativa de Robert Peel, que traçou os contornos fundamentais da Polícia Metropolitana de Londres, força voltada a enfrentar o aumento da criminalidade e os distúrbios sociais cada vez mais frequentes na capital inglesa pós-industrialização (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 39).

As propostas de *Sir Robert Peel*, direcionadas à criação de um corpo policial de caráter permanente e profissional, também, não foram absorvidas prontamente e a posterior criação de uma instituição que contivesse a ideia de policiamento como profissão foi um “processo demorado e penoso, frente à resistência implacável e à hostilidade latente” uma vez que, na virada do século XVIII para o XIX, “a ideia de polícia era um assunto ferozmente contestado.” (REINER, 2004, p. 37).

Se houve, inicialmente, uma oposição surgida “da má vontade ou da ignorância cega”, não foi muito longo o período necessário para que “os benefícios de uma instituição policial benigna” tornassem-se aparentes dissipando a contrariedade ao seu estabelecimento (REINER, 2004, p. 37).

Progressivamente, portanto, sobretudo no final do século XIX, o convencimento sobre a necessidade de uma polícia profissional passa a predominar como resposta às necessidades de mudança nas formas anteriores de polícia evidenciadas pelas pressões das revoluções urbana e industrial (REINER, 2004, p. 38) e como alternativa de reação à corrupção e à politização da polícia que enfrentava estes e outros problemas decorrentes de uma íntima ligação com a política partidária (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 153).

Enfim, especificar o momento exato em que se deu a profissionalização da força policial é algo problemático por diversos motivos, mas, principalmente, porque a própria profissionalização constitui-se de diversas partes. A grande virada, entretanto, “aconteceu, evidentemente, com a criação da Polícia Metropolitana de Londres, em 1829.” (BAYLEY, 2006, p. 60).

As demandas por aumento de ordem e segurança bem como a necessidade de maior afastamento entre polícia e o “jogo político”, por si só, não proporcionam o ímpeto necessário para a especialização profissional da polícia em um modelo depois dito tradicional. Esse processo todo vem, também, em parte, por uma filosofia administrativa típica dos Estados modernos que compreende a especialização como útil não apenas para garantir um controle mais adequado como, também, para aumentar a eficiência do desempenho institucional (BAYLEY, 2006, p. 59).

3.3.3 O modelo de uma polícia profissional voltada ao patrulhamento

A “novidade” dessa polícia profissional, especializada, consiste, portanto, “na instituição de uma organização burocrática de profissionais” gerenciada de acordo com certa metodologia ou racionalidade e “direcionada para uma política de ‘policimento preventivo’, isto é, patrulhas regulares para impedir o crime, acabar com a desordem e manter a segurança.” (REINER, 2004, p. 43).

Pelo sucesso do modelo que se convencionou mais tarde ser considerado como a “primeira polícia moderna”, aquele proposto por Robert Peel, não tardou até que o ideário e a experiência inglesas atravessassem o oceano, logo obtendo a atenção de cidades dos Estados Unidos, especialmente de Nova Iorque, que, até então, tinham forças policiais sob controle de governos locais e de seus políticos, com altos índices de corrupção, baixa eficiência e recrutamento por quesitos questionáveis (HIPÓLITO;TASCA, 2012, p. 151-152).

Em solo estadunidense, a aplicação prática destas diretrizes reformadoras da polícia e que inauguram a nova era dita profissional (frente à anterior fase política) dependeram, no entanto, ainda, de outro debate, este acerca do papel a ser assumido por esta “nova” polícia na sociedade. Uma corrente compreendia que a polícia deveria atuar de forma a desempenhar um “trabalho social”, intervindo na vida das pessoas e no convívio social para prevenir o crime e afastá-las do sistema penal. Outra posição associava-se à concepção de que o trabalho policial deveria incorporar técnicas mais científicas no combate ao crime, tendo esta saído dominante vez que a primeira ensinaria uma relação ainda muito próxima do modelo policial político, aquele que se queria superar (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 153).

O encontro da convicção resultante do debate referido acima com as propostas da jovem ciência da administração, sobretudo através do lastro conferido

pelos modelos propostos por Frederick Taylor – da administração científica, a saber – consolida a instalação de um novo ideário e é realmente nos Estados Unidos que se pode perceber a promoção inicial de alterações mais significativas nos departamentos de polícia e em suas formas de trabalho (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 153-154).

Em superação à “era política”, então, em solo americano, sob influência das inspirações vindas do velho continente e com fulcro nas proposições desta nova “era profissional”, a ênfase na administração do trabalho policial passa a ser definida por padrões burocráticos. Exige-se maior qualificação física e intelectual dos policiais, desde o recrutamento e, continuamente, através das aperfeiçoadas formas de capacitação posteriores ao ingresso nas fileiras corporativas, introduzidas pela criação de instituições formais de ensino desta “nova” profissão policial. Ainda, no que diz respeito à gestão da organização policial, adotam-se, definitivamente, estruturas hierarquizadas de controle (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 154).

Naquilo que pertinente à atuação policial, reduz-se o espectro de atividades a serem realizadas enfatizando-se a aplicação da lei, a realização de prisões e a atuação de acordo com padrões e normas estabelecidas para a rotina dos trabalhos policiais. Todo este processo transforma os departamentos de polícia em agências de aplicação ou imposição da lei com finalidade central de controlar o crime – é a consolidação do modelo profissional (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 154).

Institui-se, como se pode perceber, uma forma de atuação decorrente deste momento de especialização da polícia, deste modelo que, nascido em solo europeu, migra para os Estados Unidos e de lá se expande para o mundo criando um novo paradigma do que seja polícia e influenciando sobremaneira instituições de todo o mundo.

As manifestações concretas destas novas diretrizes de atuação policial, no entanto, podem ser percebidas em parte pelo estabelecimento de novas “rotinas”, mas também, e talvez de forma ainda mais importante, pela disseminação de novas tecnologias que contribuíram decisivamente para a redefinição do papel policial através de significativas mudanças na atuação da polícia que consolidaram na prática as propostas da “era profissional americana.” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 154).

Pela introdução gradual do automóvel, por exemplo, “o policiamento a pé, característico da era política, foi sendo substituído pelo patrulhamento motorizado”, que, apoiado pelo extensivo uso da radiocomunicação, permitia a cobertura de áreas muito mais amplas. Ainda, com a popularização dos aparelhos telefônicos, a

possibilidade de demandar o serviço tornou-se muito mais acessível aos cidadãos. O modelo profissional da polícia, portanto, busca associar a eficiência operacional decorrente de mudanças estruturais e procedimentais da instituição às possibilidades ensejadas pelas novas tecnologias de transporte e comunicação (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 154-156).

Em outras palavras, a finalidade da estratégia do modelo profissional foi a de criar “uma força de combate ao crime do tipo militar, disciplinada e tecnicamente sofisticada”, sendo as principais táticas operacionais desta estratégia voltadas ao patrulhamento apoiado por carros e rádios na tentativa de “saturar” o ambiente com a presença policial e “para responder rapidamente aos incidentes criminais” (CERQUEIRA, 2001a, p. 13).

Essas mudanças todas tinham como objetivo maior o aumento na eficiência operacional “através de procedimentos operacionais padronizados”, orbitando os pressupostos de que a maximização do número de policiais em patrulhamento criaria uma sensação de onipresença policial; de que o patrulhamento aleatório configurava forma efetiva de redução do crime; e de que a prioridade deveria ser a de resposta rápida aos acionamentos de atuação policial, prontas reações às emergências (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 156).

Este modelo profissional de polícia continuou dominante sem maiores questionamentos até a década de 1960. Neste período quaisquer esforços para melhorar o policiamento nos EUA “se concentravam, basicamente, em aspectos relacionados à gestão interna”. Os debates recorrentemente orbitavam temas como “a racionalização da organização, a valorização do capital humano, modernização dos equipamentos e a adoção de procedimentos operacionais mais eficientes.” (GOLDSTEIN *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 155). Nota-se que tão forte foi esta tendência que “o policiamento profissional chegou a ser definido, simplesmente, como a aplicação de modernos conceitos de gestão nas organizações policiais.” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 155).

O modelo profissional de polícia e sua forma de atuação representam, de alguma forma, um significativo avanço frente aos problemáticos sistemas anteriores, sobretudo aquele politicamente coordenado e deficiente em diversos sentidos. O trabalho policial passa a ser organizado de acordo com uma sistematização racional das atividades e é aperfeiçoado pela adesão às novas técnicas de administração e aos novos aparatos tecnológicos disponíveis. Mesmo assim, a “nova polícia”, fruto da reforma

especializante destas forças públicas, já trazia em suas próprias concepções a semente de sua posterior falha que o tempo fez germinar.

Sendo assim, nas palavras de Cerqueira (2001a, p. 13) “O que nos interessa pesquisar são os pontos fracos dessa estratégia; um deles, muito importante, é o que mostra a limitação desse modelo no controle da criminalidade.”. O autor complementa afirmando que sua eficácia programada não restou provada depois de várias décadas de aplicação e tentativas por diferentes forças policiais norte-americanas.

Outro ponto frágil determinante da estratégia é que não atua na prevenção, mas apenas prepara-se para atuar – mesmo que prontamente – quando o crime já ocorreu. Esta visão de policiamento não estaria preocupada “com a análise dos crimes ou com a eliminação das suas causas” uma vez que havia o entendimento de serem estas atribuições de outras faces do poder público (CERQUEIRA, 2001a, p. 14).

Antes de seguir-se à próxima seção, cabe breve ressalva de que a passagem de uma polícia “política” para outra “profissionalizada” não acontece de forma estanque ou mesmo identificada tanto no tempo como no espaço. O retrato que se fez é de linhas gerais de um processo, uma evolução histórica que seguiu com alguma similaridade (e diversas particularidades) em cada corporação policial e seu respectivo cenário de atuação.

Ainda, no que diz respeito às particularidades, não serão elas abordadas por representarem, não raro, enredos que demandariam capítulos ou obras inteiras pela complexidade e polêmica de tais temas. Fica a menção, ainda que breve, de que, em certas experiências, como a brasileira, em algum momento desta transição as organizações policiais desempenharam atividade de cunho fortemente político, como durante o período de governos militares, por exemplo, havendo uma espécie de “coexistência” dos modelos de polícia anteriormente descritos.

Neste tocante, ainda, pode-se apontar o período de regime militar como origem de boa parte do “descaminho das instituições policiais brasileiras”.

É que:

A subordinação direta das PMs ao Exército, a prevalência da doutrina de segurança nacional e a mobilização de ambas as polícias para a repressão política, num contexto de suspensão dos direitos civis, teriam deixado marcas profundas, ainda não superadas, na lógica, na organização e nas práticas das instituições brasileiras de segurança. Além do legado fortemente negativo para a imagem social dessas instituições, o autoritarismo teria comprometido a profissionalização das atividades de policiamento, atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública, à crescente complexificação das atividades criminosas e à

verdadeira revolução tecnológica e organizacional ocorrida na área de segurança em outros países do mundo. (LEMGRUBER, 2003, p.51)

Em suma, “até o final dos anos 1960, as polícias militares eram forças-tarefa aquarteladas que não executavam atividades típicas de patrulhamento” com atuação limitada a “pontos sensíveis” e ao “controle de distúrbios políticos”. Apenas a Constituição de 1967 passou a designar às PMs “uma identidade propriamente policial” conferindo a estas instituições a competência do “policimento ostensivo fardado” (LEMGRUBER, 2003, p. 51-52), algo mais próximo do “policimento profissional”.

A Carta Magna de 1988, por sua vez, inova tempos depois com conteúdo bastante mais democrático. A matéria de Segurança Pública, no entanto, é ainda tratada no mesmo contexto das Forças Armadas, no título que aborda a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. O diploma ao mesmo tempo em que avançava, reproduzia a caracterização das Polícias Militares como forças auxiliares e de reserva do Exército – traço inscrito nestas corporações desde a Constituição de 1934 (HIPÓLITO, 2004, p. 58-59).

Não é de se estranhar alguma crise de identidade nas Polícias Militares e em seus integrantes. A “mudança” para os novos tempos configura-se não numa breve mudança de estações, mas em longa transição cheia de contradições entre o programado e o executado; entre aquilo aprendido nas formações policiais e o vivenciado na lide institucional por estes agentes públicos (HIPÓLITO, 2004, p. 59-60). O diploma constitucional muito mais marca o início de uma nova “busca” que a imediata instalação de novas dinâmicas e diretrizes de preparação e atuação dos policiais militares. É apenas, talvez, o esboço de um projeto estrutural, uma “planta baixa”, não uma construção pronta e entregue à sociedade.

3.4. EM BUSCA DE UM MODELO DE ATUAÇÃO POLICIAL DE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO OU ORIENTADO PARA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

3.4.1 As carências do modelo profissional de polícia de patrulhamento

O movimento de reforma da polícia, que culminou com a fixação quase hegemônica das práticas típicas da dita “era profissional”, como regra geral da atuação destas instituições, teve seus inúmeros méritos pela repaginação de modelos que já não

davam conta da crescente complexidade social a ser enfrentada pelas instituições de manutenção da ordem e da segurança na forma com que se organizavam até então.

Os modelos de gestão interna destas instituições também apresentavam falhas pela ausência de uma técnica ou metodologia científica aplicada na administração do trabalho policial. No mais, a íntima relação entre polícia e política criava uma atmosfera de ineficiência, corrupção e baixo padrão dos próprios membros da corporação que nela ingressavam, não raro, apadrinhados ou “patrocinados” por agentes públicos diversos que assim aparelhavam a “máquina política” ainda mais fortemente. (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 151).

Não questionados os avanços trazidos pela era profissional na evolução das forças policiais, há que se compreender este processo de forma mais ampla, analisando, também, os desdobramentos negativos e as consequências indesejadas do processo de especialização, da instalação daquela forma de gestão e da atuação “reformada” frente às experiências anteriores, que se confrontavam com as propostas posteriores.

A era profissional norte-americana, embora de clara filiação ao modelo metropolitano londrino, ao aprofundar suas reformas, de certa forma, acaba por afastar-se de parte dos ideais iniciais do modelo do qual se origina. A mutação estadunidense do modelo britânico rompe com um dos iniciais princípios propostos por *sir* Robert Peel. Para o “projetista” britânico a polícia teria uma íntima relação com o público, isto é, com a sociedade. E, da maneira com que a função policial foi percebida e desenvolveu-se no movimento de reforma, “a polícia perdeu a visão desta relação com a comunidade com um movimento de profissionalização que aposta em uma administração centralizada que resulta na separação dos policiais das lideranças comunitárias.” (CERQUEIRA, 2001a, p. 5).

Ainda, outra razão para o crescente distanciamento da comunidade foi a introdução dos produtos do desenvolvimento tecnológico da modernidade. Se o automóvel, por um lado, revolucionou o paradigma do patrulhamento, permitindo maior rapidez e mobilidade ao policial, substituindo as antigas “rondas” a pé, ao mesmo tempo retirou o policial das calçadas onde tinha o diuturno convívio com a comunidade e seus habitantes (CERQUEIRA, 2001a, p. 5).

A incorporação da comunicação por rádio e do telefone na dinâmica de trabalho policial também abriu portas para novos sistemas de atendimento, sendo, o grande baluarte símbolo deste processo, a “central de operações” unificadora e, depois, distribuidora das demandas policiais apresentadas pelos usuários. Se, por um lado, este

rápido contato entre os usuários e o auxílio ou serviço policial permitia respostas mais rápidas aos chamados, o crescente empenho neste sentido deixou pouco tempo para que a polícia trabalhasse no sentido de impedir o cometimento dos crimes (CERQUEIRA, 2001a, p. 5).

Por fim, o “isolamento” policial, nesta era, aprofunda-se na medida em que “a ênfase na profissionalização da polícia ganha mais força com a ideia de serem os policiais os únicos habilitados para o enfrentamento dos crimes e, portanto, ser desnecessário o envolvimento da comunidade”. Com isso, redefine-se a relação entre a polícia e os cidadãos, de modo que os policiais devem portar-se de maneira “profissional, neutra e distante” e os cidadãos devem exercer o papel de “notificar a polícia da ocorrência dos delitos, acatar as decisões policiais e funcionar como boas testemunhas quando solicitados.” (CERQUEIRA, 2001a, p. 6-7).

O cenário acaba sendo este: “Cabe exclusivamente à polícia combater o crime, vez que ela é quem está habilitada para fazê-lo; ela é quem deve se colocar entre o perigo que ameaça a comunidade e os bons cidadãos.” (CERQUEIRA, 2001a, p. 7).

Fica evidente que o modelo profissional que, pelas próprias instruções que emana, desencoraja nos cidadãos “qualquer outra ligação com o policial” que não seja a solicitação de apoio pelas centrais de comunicação. E, por tudo o que se falou, cabe o resumo que “as estratégias do policiamento idealizadas pelos reformadores consistiam no patrulhamento preventivo de automóvel e na resposta rápida aos chamados do público.” (CERQUEIRA, 2001a, p. 7).

Esse distanciamento entre a polícia e a comunidade evolui para uma espécie de estranhamento e, em não tão raros casos, passa a predominar uma mentalidade de “nós (policiais) contra eles (demais cidadãos).” (CERQUEIRA, 2001a, p. 13).

Pela rápida passagem pelas fragilidades que começam a surgir, fica fácil compreender uma inevitável degradação deste sistema. Em resumo: a doutrina policial, por longo período, limitou-se ao patrulhamento e suas técnicas diversas. O policial, cada vez mais, será percebido (e tem a função de ser) como um espantalho, afastando a prática criminosa por sua presença física e identificada, que, com fins de “prevenção geral”, relembrava, de forma permanente, a existência de uma máquina estatal pronta a punir o transgressor das normas (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 29).

Ainda, a boa prática policial passa a ter caráter notadamente reativo, com as centrais de operação sendo a única abertura de um sistema de atuação voltado (e fechado) em si próprio.

Enfim, são todos estes fatores que abalam a eficácia do modelo. A ênfase na natureza reativa das táticas de policiamento adotadas limita a eficiência policial, uma vez que só há acionamento da força pública quando alguém observa o crime e resolve comunicá-lo à polícia. Os crimes não testemunhados ou aqueles sem vítimas específicas ficam descobertos do raio de ação do policiamento da era profissional. Outro ponto fraco decorrente dessa estratégia é o abandono da prevenção do crime, já que a polícia se prepara para reagir prontamente depois de ocorrido o delito, mas não atua no tratamento das causas, por exemplo. São esses dois argumentos que evidenciam as limitações do policiamento ostensivo, voltado ao patrulhamento, típico desta fase e seu viés eminentemente repressivo (CERQUEIRA, 2001a, p. 13-14).

3.4.2 Pensando em um novo modelo de polícia

O decurso do tempo é suficiente para que os sintomas destas limitações e ineficácias do modelo profissional de polícia voltada ao patrulhamento comecem a aparecer de maneira mais latente e, especialmente nos EUA, cenário central deste enredo todo, crescem as cobranças sobre a pouca efetividade dos departamentos policiais o que tem, como consequência, o aumento da criminalidade. No mais, as constantes manifestações pelos direitos civis e os protestos políticos dão causa a diversas avaliações de desempenho policial que resultam em fundadas críticas ao modelo profissional, sobretudo ao seu caráter impessoal e sua limitada capacidade de “responder às demandas geradas no seio da comunidade.” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 158).

O primeiro conjunto destas pesquisas não é suficiente para colocar o modelo em questionamento de modo a ensejar uma nova grande reforma. Pelo contrário, inúmeras recomendações resultantes dos trabalhos direcionam-se ao aperfeiçoamento da organização, procurando defender que “o caminho seria reforçar aquilo que já se estava fazendo, valorizando, uma vez mais, os “meios” e não os “fins” - “means over ends syndrome” (GOLDSTEIN *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 159).

Apenas um segundo grupo de pesquisas foi capaz de trazer à luz uma série de “evidências que questionavam os padrões operacionais do modelo profissional” (KELLING *apud* HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 160), conseguindo superar o senso comum antes existente e outrora fortalecido pelas primeiras pesquisas supramencionadas.

Skolnick e Bayley (2006, p. 18-20) bem sintetizam as principais constatações desta segunda “rodada” de estudos. Primeiro, o aumento no número de policiais, ou no orçamento destinado à polícia, não está diretamente ligado a qualquer redução nos índices de criminalidade ou aumento na proporção de crimes efetivamente solucionados. O investimento, por contratações ou aportes financeiros, é eficaz até determinado limiar, depois não há proporção entre recursos empregados e resultados alcançados. Percebeu-se, colateralmente, que variações na criminalidade eram melhor previstas por indicadores de condições sociais gerais. Segundo, a suposta revolução do patrulhamento motorizado não reduz o crime nem, com sua “aleatoriedade”, aumenta a possibilidade de prender um suspeito. Também, esta forma de patrulhamento, não gera sensação de segurança no cidadão ou nele fomenta a confiança no policial, obtendo, inclusive, nestes quesitos, resultados inferiores aos obtidos com policiais a pé. Terceiro, policiais atuando em duplas, nas viaturas patrulheiras, não são mais eficientes nem enfrentam menores riscos de ferimentos que se estivessem sozinhos. Quarto, a “saturação” de regiões por um patrulhamento intensivo reduz o crime apenas temporariamente e localizadamente já que não há uma redução, mas, apenas, um deslocamento sazonal da atividade criminoso para outra área. Quinto, os crimes mais violentos, que geram maior terror nos cidadãos, raramente são enfrentados pelo policial em patrulha que gasta a maior parte do seu tempo passivamente ou prestando atendimentos de emergência. Sexto, diminuir o tempo de resposta aos chamados de emergência não aumenta a chance de prender um criminoso nem a satisfação dos cidadãos, das vítimas envolvidas. Se a resposta não é imediata, e não há como sê-lo, o decurso do tempo (um pouco maior ou menor) em nada altera o sucesso ou os efeitos do atendimento da ocorrência. Sétimo, de maneira geral, daqueles criminosos que são efetivamente presos e julgados, poucos o são por investigações criminais conduzidas pelos departamentos policiais. Não existindo informações que direcionem o trabalho policial o esclarecimento acontece em menos de um décimo dos casos.

As conclusões são, portanto, devastadoras para o modelo de policiamento que se empregava e se fixava como padrão de eficiência operacional com base no patrulhamento e no atendimento de chamadas. As estratégias que foram adotadas pelos departamentos policiais que se filiaram ao policiamento tradicional preconizado pelo modelo profissional não reduziram os crimes nem tranquilizaram a população (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 20).

Torna-se evidente, a partir dessas conclusões, que qualquer investimento de recursos focado nas “ideias tradicionais” e “burocraticamente seguras” dos departamentos policiais (como, não raro, em outras instituições públicas) não traria avanço algum, pois o sistema já não mais funcionava. Em verdade, coloca-se em questionamento se o sistema chegou, de fato, a funcionar, a apresentar os resultados que programou e prometeu (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 20).

Ainda, as sete constatações dos estudos realizados anteriormente sintetizadas, quando compiladas, contribuem para que se possa apontar uma “macroconclusão”. Nesse sentido Skolnick e Bayley (2006, p. 20) apontam que:

Os estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é, portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça, desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados.

A descrição anteriormente realizada do modelo profissional de polícia, do diagnóstico de suas falhas e da sua posterior falência tem o propósito de examinar esse momento “institucional” e as suas características, o que “é essencial para a perfeita compreensão da polícia comunitária” (CERQUEIRA, 2001a, p. 5). É neste tema que se quer chegar e, assim como se fez no capítulo anterior, quando tratamos do Estado de direito para, por contraste, fazer uma aproximação às formas democráticas, aqui, também, pela compreensão dos pontos opostos, pelas diferenciações decorrentes dos processos de mudanças e reformas, pretende-se apontar para a possibilidade do modelo de polícia profissional voltada ao patrulhamento e ao atendimento de chamadas para um modelo de “polícia comunitária”, cuja atuação está “orientada para a solução de problemas”.

Sobre o debate pela maior propriedade de uma ou outra denominação específica, não tomaremos parte, pois é essa uma questão por demais tecnicista e pertinente a estudos mais aprofundados do tema. O intuito desse trabalho é, tão somente, descrever o movimento de “reestruturação dos departamentos de polícia com o objetivo de ampliar e aprofundar o relacionamento entre a polícia e a comunidade” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 163) que caracteriza um novo paradigma na atuação das instituições policiais e seus membros. Para isso entende-se que é possível aglutinar todo o ideário embutido nas anteriores como, por exemplo, a sugerida por Peak e Glensor e também adotada por Cerqueira, que “era de resolução de problemas com a comunidade” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 163).

Isto definido, àquela crise evidenciada pelas pesquisas realizadas a respeito do modelo profissional de polícia voltado ao patrulhamento e ao atendimento de chamadas, somam-se, ainda outros sintomas de grande importância nessa mudança de postura das instituições policiais. A emergência de movimentos por direitos civis e denunciantes da “inadequação e desigualdade no tratamento das minorias” (entre outros tantos pontos sensíveis) tornam ainda mais complexo o cenário de atuação da polícia e seu trabalho. Inserida neste contexto, a polícia é chamada a acrescentar, necessariamente, outras estratégias e práticas na persecução de seus fins institucionais (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 162).

Fala-se em “acrescentar”, pois a caminhada à polícia comunitária não é no sentido de desconstruir o modelo profissional voltado ao patrulhamento e ao atendimento de chamadas ou extinguir suas práticas. O equívoco desse modelo consistiu no excessivo direcionamento de recursos e esforços em um espectro demasiado reduzido e por “um conceito simplista do papel da polícia na sociedade” (HIPÓLITO; TASCA, 2012, p. 162).

Em outras palavras, pode-se resumir que “a estratégia comunitária provoca algumas alterações no tradicional entendimento das funções policiais; primeiramente há uma expansão nas atividades da polícia” (CERQUEIRA, 2001a, p. 23), que passa a atuar não mais apenas com foco na manutenção da ordem como forma (única) de controle do crime. É que o entendimento acerca de controle do crime ganha novos contornos na medida em que:

A estratégia comunitária vê o controle e a prevenção do crime como o resultado da parceria com outras atividades; quer dizer que os recursos do policiamento articulados com os recursos comunitários são agora instrumentos essenciais para a prevenção do crime [em contraste com a estratégia tradicional de controlar o crime exclusivamente através do patrulhamento e do pronto atendimento aos chamados]. (CERQUEIRA, 2001a, p. 23).

Diferente não poderia ser, uma vez que, anteriormente, identificou-se que a interação entre a polícia e a comunidade era primordial, por exemplo, na obtenção de informações necessárias para a resolução de investigações. Mais e mais fica claro que, não obstante a lei continue sendo a principal fonte de legitimidade da atuação policial, a comunidade, também, passa a ser “fonte legítima de autoridade para muitas tarefas policiais” (CERQUEIRA, 2001a, p. 22), o que significa dizer que passar a ser um fator essencial nos resultados da atuação policial.

Ainda, a lei, por si só não é capaz de administrar todas as atividades policiais. Sobretudo aquelas atividades ligadas à manutenção da ordem, à resolução de problemas da comunidade necessitam mais de negociação que de imposição legal e, “nestes casos, o apoio e o envolvimento da comunidade são essenciais para o cumprimento das tarefas policiais” (CERQUEIRA, 2001a, p. 22).

O que merece destaque de tudo isso não é, portanto, exatamente, uma mudança radical nas estruturas das forças policiais ou um rompimento com tudo aquilo que vinha sendo reformado e realizado desde a implementação do modelo profissional de polícia. O ponto principal é o da mudança da postura das forças policiais diante dos problemas que enfrenta e das demandas que recebe da sociedade.

Antes, predominava uma ideologia mais reativa que tinha “por pressuposto básico a reação do aparato policial à quebra da ordem pública” não havendo “preocupação com a prevenção dos fatos que levam à quebra da ordem pública”. A atuação policial, não raro, limitava-se ao atendimento das chamadas de emergência e suas inovações focavam-se em tornar mais eficiente esta atividade (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 61).

Não obstante, como já exposto, esta postura não é suficiente para a promoção de uma real segurança pública ou para a manutenção de uma ordem pública condizente com as demandas de uma sociedade progressivamente mais complexa e pleiteante de direitos civis e liberdades e garantias individuais.

Resumindo o que se afirmou nas últimas linhas, tem-se que:

Tanto o público quanto a polícia parecem estar de acordo em que uma das principais tarefas policiais é aplicar a lei e, mediante essa aplicação, garantir a proteção da comunidade. Entretanto, a imensa maioria dos fatos que ocorrem diariamente aos cidadãos só ocasional e parcialmente constitui um problema legal e ainda menos um problema penal. No transcurso de suas atividades cotidianas, a polícia não se dedica principalmente a aplicar as leis em cada caso, mas sim a tentar encontrar soluções adequadas para muitos problemas e dificuldades com que regularmente deparam os cidadãos e em relação aos quais nem a legislação nem a organização social oferecem respostas satisfatórias. Na grande maioria dos casos, a polícia é o único serviço social a que qualquer pessoa pode recorrer em caso de necessidade urgente. (RICO, 1992, p. 87).

Por estas palavras e por tudo que já se expôs, pode-se compreender que a movimentação reativa não se apresenta como melhor resposta aos problemas sociais nem vai ao encontro dos anseios da sociedade no que diz respeito ao seu “desejo de segurança”. Pelo contrário, antes que reagir aos distúrbios ou delitos já irrompidos, o que as pessoas realmente desejam é que não ocorra a quebra da ordem pública e da paz

social. Esta é a percepção que fundamenta a mudança para uma polícia ainda profissional, mas organizada conforme uma ideologia preventiva, preocupada em atuar colaborativamente e atacando antes das consequências, as causas.

Diante dessa compreensão dos fatos, Rico (1992, p. 88-89) afirma que:

Toda ação policial com finalidade preventiva e social deve estar orientada para assistir a comunidade com o objetivo de que esta possa resolver os problemas colocados pela criminalidade e pela manutenção da ordem pública. Com essa perspectiva, a polícia deve procurar o estabelecimento de contatos com a população e a oportunidade de lhe prestar ajuda e obter a sua confiança e colaboração.

A atuação da polícia, conforme os ditames desta ideologia de ênfase na prevenção, leva o policial a ser mais um consultor da comunidade para os temas relacionados à sua segurança, um mediador de soluções dentro da própria comunidade ou por meio da interação com outros segmentos sociais, sejam eles outras facetas do Estado ou não. O policial passa de um vigia ou controlador da sociedade ou de determinado grupo social para um orientador desta, colaborando para o atendimento das reais demandas sociais em face da anterior resposta limitada aos chamados de emergência e promovendo uma verdadeira segurança. O conflitos das classes “nós e eles” (antes referida) dá lugar à cooperação entre todos os agentes interessados no enfrentamento das questões que a todos afetam e, de certa forma, a todos compete.

Como é possível perceber, passa-se de um modelo que age, apenas, reativamente, isto é, após a infração ter sido praticada, para um modelo incorpora, na sua atuação, também, uma atividade proativa, isto é, que busca, em conjunto com a comunidade, agir sobre as causas dos problemas, fazendo com estes, entre os quais estão as infrações, não ocorram, aumentando, assim, os índices de satisfação da comunidade, pois volta a sua atuação, sobretudo, à resolução dos seus problemas.

Tratar mais especificamente dos temas atinentes à “Polícia Comunitária” e ao “Policimento Comunitário” demandaria a adição de mais incontáveis linhas ao presente escrito. Não é propósito deste trabalho monográfico pormenorizar essa doutrina policial em todas (ou sequer muitas) de suas particularidades e seus desdobramentos terminológicos, teóricos e práticos. A ideia é conseguir identificar a mudança de paradigmas em mais um passo na escalada evolutiva de instituição tão simbólica e intimamente ligada com o Estado e suas razões de ser, conforme já mencionado anteriormente.

O que cabe, como resumo do que se quis expor, de acordo com as finalidades deste capítulo e a proposta deste trabalho, é a definição de que a “Polícia

Comunitária” ou a atuação da polícia conforme o “Policciamento Comunitário” (que, embora conceitos não coincidentes serão aproximados aqui com fins de simplificação) carregam um significado muito mais amplo que os conceitos tradicionais de atuação policial da “era profissional” orientada ao patrulhamento e ao atendimento de chamadas.

A síntese das ideias que surgem e vão se fixando, a partir da década de 1960 em diante nos Estados Unidos, principalmente, e apenas mais tardiamente em solo brasileiro, é a de que uma verdadeira segurança pública diz respeito (e está intimamente conectada) “à resolução dos problemas que comprometem a qualidade de vida de uma comunidade” (MARCINEIRO, 2009, p. 102).

Essa concepção, portanto, propõe um novo modo de agir da polícia que deve buscar estabelecer relações de parceria, de um lado com a comunidade - procurando analisar e definir as prioridades de ação com fins de solução dos problemas e vistas na melhoria de qualidade de vida nestas – e, por outro, com os demais órgãos de segurança, aproximando-os entre si e com a sociedade, para que não sejam lembrados apenas como números ou quartéis (MARCINEIRO, 2009, p. 103).

No mais, como se disse anteriormente, cabe reafirmar que a resolução destes problemas não cabe apenas aos órgãos policiais, mas a todos os segmentos sociais, governamentais ou não. Assim é, necessariamente, pois o modelo de polícia comunitária pressupõe o “emprego de todos os meios possíveis para a solução de problemas, que de alguma maneira afetam a segurança de uma comunidade, sendo que estes meios podem ser de origem governamental ou não.” (MARCINEIRO, 2009, p. 103).

Fica evidente que o escopo desta nova doutrina é, primordialmente, o de atuar na prevenção dos delitos. Haverá, no entanto, situações em que inexoravelmente uma atuação repressiva ou reativa será necessária e aqui, também, pode-se perceber a sensível mudança.

Sobre o tema e em conclusão, entendem-se como suficientes as palavras de Marcineiro (2009, p. 104), quando esse autor diz que, neste caso:

Este policiamento [comunitário] deve ser feito em estreitos laços com a comunidade local no intuito de conquistar sua confiança e, conseqüentemente, passar a receber informações que refletirão diretamente em uma melhoria na prestação do serviço policial. Neste sentido, o policiamento comunitário visa a aproximação da polícia, para que seja construída uma relação de confiança e troca com a comunidade, alcançando as respostas e aos anseios locais

Por fim, temos que esse policiamento comunitário é a primeira manifestação concreta das tentativas de evolução para a aplicação da filosofia de Polícia Comunitária que “busca engajar a todos na construção de espaços de vida em sociedade mais tranquilos e pacíficos” (MARCINEIRO, 2009, p. 104).

3.5. O MODELO POLICIAL ADEQUADO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Conforme se pode constatar nos tópicos anteriores, se a intenção é selecionar um momento mais ou menos específico para identificar o surgimento das instituições policiais que deram origem às corporações que “integram” o Estado atual, provavelmente, deve-se retornar ao século XVIII, não muito distante da Revolução Francesa e em movimento não tão dissociado da própria criação do Estado de Direito, que dá novos tons à função de uma instituição vigilante como é a polícia, conferindo-lhe a atribuição de, por um lado, proteger e sustentar a ordem jurídica e, por outro, manter a segurança interna e a ordem na sociedade organizada sob a lei (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 79).

A Revolução Francesa inaugura um período de elevação das liberdades e reconhecimento dos indivíduos e seus direitos invioláveis. Esse discurso não podia ser vigente, por muito tempo, no entanto, se as instituições públicas “de força” continuassem a atuar coativamente sobre determinados grupos de pessoas fomentando repulsa e desconfiança no indivíduo que percebia na polícia não proteção, mas uma ameaça à sua liberdade (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 79).

Em um tempo anterior, a “força” não era caráter de uma específica organização estatal como a polícia, mas sim atributo da atuação do soberano absoluto em seus mandamentos. A superação deste sistema representa grande conquista vez que ensejou a separação deste poder mais coativo, agora personificado na polícia, do ente governante. Ainda, ambos passam a submeter-se aos ditames da lei diante de qualquer situação. No entanto, mesmo sendo significativo o avanço, polícia e política por muito tempo seguiram intimamente conectadas em uma simbiose insustentável com as reformas iluministas, suas construções e propagandas de determinados valores e ideais e as consequências concretas de todo esse processo.

Questão é que, o Estado liberal, ao defender a liberdade de cada indivíduo e seu direito de lutar pela realização das próprias “vontades” e pelo alcance da própria felicidade resultou, de alguma forma, em desigualdades além da medida do aceitável, em desequilíbrios sociais problemáticos e numa atmosfera de beligerância entre classes, causas que geraram (e continuam gerando) diversos desafios a serem enfrentados pela sociedade (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 79).

Antes, a polícia aprendia (e tinha a função de) a manter a ordem sem maiores reflexões contextualizantes ou questionamentos. A ordem jurídica, guia desta atuação, por sua vez, seria legítima por configurar-se naquele consenso majoritário das vontades individuais (CERQUEIRA 2001b, 104). Acontece que, no Estado de Direito, a segurança pública (e ordem pública como manifestação desta) não constitui mero fundamento de atuação das forças policiais, mas é, também, e, principalmente, um direito fundamental dos mais elementares ao ser humano, “certamente o direito que vem imediatamente após o direito à vida” (SOUSA, 2009, p. 30), e isto ganha ainda outra significação vez que, portanto, encontra-se em um importante rol, ladeado por outros tantos direitos de igual importância e inviolabilidade.

A primeira alternativa de afastamento à perniciosa conexão entre política e polícia, como já se viu, foi o modelo profissional que procurava criar uma categoria de cidadãos aptos e equipados a enfrentar os problemas da (in)segurança e da quebra de ordem pública. Todo o sistema, sua programação e sua dinâmica mais e mais foram voltando-se a uma atuação majoritariamente reativa diante dos delitos já praticados e repressiva das consequências da criminalidade.

O modelo profissional inaugura, de fato, uma importante era nas instituições policiais repleta de inovações das mais relevantes. A atenção dispensada à seleção e formação do indivíduo que integraria as fileiras das corporações de polícia, a aglutinação de conceitos da ciência da administração na busca por um trabalho mais racionalizado e eficiente e a adesão às novas tecnologias como forma de aperfeiçoar a eficiência do trabalho policial são alguns exemplos dessas inovações.

Embora valorosa a revolução do modelo tradicional de polícia reformada, o tempo mostrou que ele não era o bastante. De um lado, surgem, das ruas, os clamores por outros direitos que não, apenas, os de liberdade. O Estado é demandado a atuar promovendo outras prestações, sobretudo as de cunho social. Garantir a liberdade e a igualdade formal resultou em uma crescente desigualdade material e procurar apenas

reprimi-la não seria mais possível. Por outro, a atuação policial da era profissional, por mais bem preparada ou equipada que fosse, não entregava os resultados prometidos.

Deste cenário emerge uma nova doutrina que não rompia com o modelo profissional, mas procurava direcionar seus recursos e sua expertise para uma atuação focada em outras premissas e objetivos. Trata-se da polícia de atuação orientada para resolução de problemas com a comunidade ou, em uma equivalência simplificada, “Polícia Comunitária”.

O crime passa a ser encarado como um fenômeno social e não jurídico-penal e, por isso, precisa não de uma atuação repressiva ou de dissuasão penal mas sim de um trabalho de prevenção social que deve e pode ser facilitado ou orientado pela atuação da polícia nas comunidades, buscando organizar os esforços delas próprias no equacionamento e na resolução das questões problemáticas (CERQUEIRA, 2001b, p. 107).

Trata-se de grande virada. A nova prioridade passa a ser a prevenção e a integração comunitária que, somadas a uma necessária (mas reduzida) repressão, com inteligência e discernimento, colocarão fim (ou minimizarão) à violência policial e aos problemas de segurança e ordem pública (CERQUEIRA, 2001b, p. 109).

É que, em verdade, o real teste da eficiência de atuação policial é a ausência de crimes e da desordem, não sua capacidade de reprimir estes problemas pela força ou mesmo pelo aprisionamento de infratores. A prisão de um indivíduo integrante da sociedade ocorre apenas quando falha o Estado na prevenção por meio de seus órgãos e instituições diversas (TEZA, 2011, p. 141).

Com tudo isso, a atividade de repressão da polícia deveria ser mais exceção que regra. As ações devem ter seu foco concentrado na prevenção do crime e da desordem, não no seu combate tardio. Assim, naturalmente, o resultado a ser buscado e esperado, que é, também, medidor da eficácia policial (e da promoção de uma verdadeira segurança), é uma atmosfera de tranquilidade e despreocupação no cenário social promovido pelas garantias oferecidas pelo Estado e não por uma ilusão criada pelos binômios patrulhamento e repressão ou vigilância e aprisionamento (TEZA, 2011, p. 142).

Em suma, o novo momento demanda a atuação de outros órgãos não policiais na promoção de outros tantos direitos individuais e sociais para que a polícia possa gradativamente alterar o foco de sua atuação do repressivo para o da prevenção. Claro que não há uma mudança total, mas um alinhamento do “velho” modelo

profissional voltado ao patrulhamento e atendimento de chamados com as novas demandas e com as descobertas decorrentes de anos de prática policial e pesquisa acerca dessa demanda. É parar de fazer mais do mesmo e ousar fazer diferente para que melhores resultados sejam obtidos (TEZA, 2011, 142).

É que se solidifica a compreensão de que, dentro de um Estado democrático de direito, o papel da polícia é o de “garantir o livre exercício dos direitos e liberdades e de proporcionar segurança aos cidadãos” (ALVES, 1997, p. 7) já que, nesse modelo jurídico-político, a liberdade é o valor supremo, como o é a segurança.

Então, o papel da polícia vai muito além e é muito mais complexo que a mera imposição do cumprimento da lei. O campo da legalidade não da conta da atividade policial, uma vez que esta, mesmo fundamentada na lei, nem sempre conquista a confiança da sociedade nem defende seus reais interesses. É que, também, não raramente, a legalidade defende o Estado e não a sociedade (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 81-82).

O modelo tradicional carece, então, das condições para entregar os resultados esperados e também não encontra legitimação popular, criando-se “um fosso entre a corporação e a comunidade” por uma atuação “extremamente legalista”. Não há, no entanto, como desprezar o avanço que foi o modelo profissional voltado ao patrulhamento e ao atendimento de chamados. É que, na lição de Marcineiro e Pacheco (2005, p. 82),

As instituições sociais, dentre as quais estão as polícias, são decorrentes da inter-relação dos elementos do meio em que estão inseridas num dado tempo-espço, de tal maneira que não é possível dizer que este ou aquele modelo de polícia é melhor que o outro. É possível dizer, sim, que para aquele determinado espaço-tempo a forma de agir que poderia oferecer melhores resultados antes as variáveis intervenientes, seria um ou outro modelo.

O que se quer dizer é que, em seu tempo e contexto, a reforma da polícia para o modelo profissional voltado ao patrulhamento e ao atendimento de chamados foi a “revolução possível”. E aqui a constatação de que os tempos atuais, o Estado democrático de direito, demandam uma polícia vinculada a uma nova filosofia de trabalho que vise mais diretamente “garantir os direitos e a dignidade da pessoa” ao mesmo tempo em que “seja capaz de fazer as necessárias parcerias para a construção de ambientes menos violentos para a vida em sociedade” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 82-83).

É claro que não se abandonam as doutrinas tomadas como referência e as culturas e valores fomentados ao longo do tempo nos policiais para a adoção de toda

uma nova filosofia de trabalho; isso seria impossível, irresponsável e incabido. O que se mostra exequível e pertinente, no entanto, é a “evolução para uma postura operacional que contemple valores e exigências contemporâneas” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 83). É garantir a compreensão de que “a preservação e a propagação dos valores democráticos devem ser o *ethos* do trabalho policial profissionalizado e que a polícia deve ser instada [...] a criar um sistema de policiamento em que tais valores sejam a meta prioritária” (GOLDSTEIN, 2003, p. 29).

Por derradeiro, diante do estudado, resta evidente que “a evolução para a filosofia da Polícia Comunitária apresenta-se como a ideologia apropriada para nortear a conduta de uma polícia do século XXI.” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 83).

Esse é o posicionamento seguido nessa pesquisa monográfica e diferente não poderia ser pelas lições colacionadas, pelos resultados analíticos e históricos da atuação policial e até pela leitura atenta da Lei Maior que organiza o Estado democrático de direito em que se vive neste dito “século XXI”.

Se o emblemático artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, traz em si a segurança como um direito individual, o artigo 6º, *caput*, dessa mesma Constituição estabelece que a segurança é um direito social, o que implica dizer que se está diante de um novo contexto jurídico, que permite e demanda uma nova reforma agora possível e necessária. É que o Estado democrático de direito está comprometido com um elenco de garantias de cunho individual e também social, todas inerentes à condição humana – com conteúdo variável conforme a época e o local, como já dito – mas protegidas sempre as essências básicas da liberdade e da dignidade humana.

Nessas circunstâncias, a polícia (enquanto instituição) e o policial (enquanto “materialização física” da instituição policial) devem ser detentores das apuradas técnicas profissionais desenvolvidas ou aprimoradas na era do policiamento especializado tradicional, mas, também, usuários desse “novo ferramental” teórico e prático, baseados em uma nova doutrina, uma nova filosofia que os levem a atuar como catalisadores de interações construtivas entre cidadãos, segmento público e outros na construção de um verdadeiro ambiente de segurança – a mais ampla possível – a todos os membros da sociedade.

Bayley (2004, p. 37) apresenta o surgimento e estabelecimento do policiamento profissionalizado como o “nascimento dos homens de azul”. Skolnick e Bayley (2006, p. 223) mais tarde, quando tratam das perspectivas de inovação da polícia, trazem definição desta nova linhagem necessária de policiais como “em parte

cavaleiro azul – em parte assistente social, que tanto pode organizar uma associação de quarteirão quanto prender um viciado”.

Acredita-se na acertada elegância da combinação dessas afirmações. Claro que são feitas a partir de análise da polícia britânica e de estudos que tomaram lugar majoritariamente nos Estados Unidos, mas, para todos os fins do presente estudo, a maior diferença é que os policiais daqui possam vestir fardas de outra cor.

4. A FORMAÇÃO DO OFICIAL POLICIAL MILITAR NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Feito o estudo acerca da instituição policial em “abstrato” até agora, através da análise e compilação dos traços que se julgou mais destacáveis de diversos episódios relacionados à criação e ao desenvolvimento desta figura estatal até os dias atuais, cumpre conduzir esta narrativa – após o assentamento destas bases fundamentais – para o próximo momento, que pretende contemplar uma revisão concreta de uma experiência institucional relativamente recente (e ainda em curso) que pode demonstrar os novos rumos e as “correções” de curso que estão sendo adotadas pela Polícia Militar de Santa Catarina, em especial diante deste contexto de crescente complexidade e demandas sociais e de novos paradigmas das próprias “ciências policiais” e de suas conexas – engenharia social, criminologia, política criminal etc.

Para tanto, como referido há pouco, estudar-se-á o processo pelo qual o indivíduo torna-se apto à posição de oficial da Polícia Militar de Santa Catarina e capaz de bem servir aos propósitos de seu posto e de sua instituição. Os reflexos práticos do decurso de todo o processo tratado no capítulo anterior serão notados na análise que seguirá, nas próximas linhas, focada no desenvolvimento histórico das diretrizes que guiam a formação destes profissionais e os moldes pelos quais tal preparação acontece.

Partir-se-á de breve exposição acerca dos principais traços da carreira de oficial da Polícia Militar de Santa Catarina para, então, percorrer caminho dos tempos mais remotos em que a formação destes agentes públicos possuía um caráter fortemente militar para seguir-se através de uma progressiva aproximação às academias do meio civil, com abordagens mais humanistas e promoção de práticas e saberes mais alinhados às atividades necessárias à promoção da almejada segurança pública em um Estado Democrático de Direito.

4.2 A CARREIRA DO OFICIALATO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

4.2.1 As funções constitucionais das Polícias Militares e a sua importância no sistema de segurança pública

Para que se consiga avançar no presente estudo sem que se seja retardado ou impedido pela tentativa de manter um foco muito amplo que impossibilitaria uma análise mais objetiva e precisa, como se fez, algumas vezes, anteriormente, novamente, precisar-se-á recorrer a reduções no espectro do tema que receberá maior parte da atenção desse estudo.

Até agora, como se afirmou pouco acima, tem-se tratado da polícia de forma mais abstrata, tangenciando o mundo concreto, apenas, por meio da referência aos estudos tomados como base para o desenvolvimento de nossa narrativa, que, naturalmente, dizem respeito a instituições reais. No mais, as outras remissões que fizemos a instituições policiais tiveram muito mais o condão de permitir uma revisão da história desta figura policial “abstrata” nas sociedades modernas que avaliar de forma mais detalhada a natureza de uma ou outra corporação e suas práticas.

De agora em diante, serão definidos outros limites mais tangíveis para as próximas linhas que seguirão, uma vez que não mais é possível seguir falando de forma tão etérea e generalizada de uma manifestação tão concreta de cada Estado como é a polícia.

O primeiro marco desse estudo, portanto, será o de selecionar, como objeto de estudo, a Polícia Militar e, se houver a necessidade de justificar a medida de optar por esta polícia diante das outras formas presentes em nosso território (e ordenamento jurídico), é simples fazê-lo. É que é essa a instituição pública mais ligada ao cotidiano da cidade, seus desafios e os problemas de segurança enfrentados pelos indivíduos que nela vivem. Ela é, na experiência brasileira, a figura mais próxima de poder ser dita versão daquele “segmento” estatal que foi tratado em “abstrato” até aqui que se especializou e profissionalizou-se no patrulhamento e nas prontas respostas e que recentemente foi (e vem sendo) demandada a aproximar-se novamente das comunidades e procurar novas medidas e abordagens em sua atuação na busca da promoção de um ambiente de segurança às pessoas, suas vidas e seus direitos.

Para tratar de segurança pública das pessoas, de manutenção diuturna, proativa e “preventiva” da ordem social, da integridade das vidas e patrimônio, não há outra polícia mais adequada que não esta. Buscando a confirmação dessa percepção,

pode-se perceber que a Constituição Federal de 1988 trata do tema, esquematização uma espécie de sistema de órgãos de segurança pública nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

E mais além no mesmo artigo, têm-se que:

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Cabe o inicial destaque de que o sistema proposto pela Constituição já contempla que a segurança, embora seja de competência estatal, também é responsabilidade de todos os indivíduos. Não deixa de ser uma indicação ou movimento no sentido da tendência (sobre a qual antes se discorreu) de aproximar comunidade e instituições na busca de soluções para as problemáticas e ameaças que se colocam a “todos” da sociedade civilmente organizada. É também um chamamento ao indivíduo para que participe da solução tomando em mãos sua parte de responsabilidade e sua parcela de possibilidade de participar e cooperar. Trata-se, aliás, de um apelo típico do Estado Democrático de Direito em seus traços atuais, que demanda uma postura participativa dos cidadãos na defesa e promoção de seus direitos.

É dentro desse sistema posto pela constituição e neste contexto de interações entre sociedade organizada e poder público, que a Polícia Militar desponta com especial destaque por seu papel e suas características peculiares. Ela que será o “braço forte” visível do Estado no fomento de um ambiente social mais seguro e pacífico.

Não que as outras forças policiais não tenham caráter preponderante no funcionamento de todo o sistema, mas ao cidadão “médio” a presença mais sensível (e a que mais interessa, na prática) é a da Polícia Militar. Ao mesmo tempo, é possível que um indivíduo passe longos períodos de sua vida sem maiores interações com aquelas outras instituições referidas no art. 144 da Constituição Federal, mas, dificilmente, passará mais que um dia sem contato com a presença ou, ao menos, com algum sinal relativo à Polícia Militar. É ela que, ostensivamente, conecta o poder público e o abstrato poder de polícia à rotina cidadina.

É por isso que o objeto central de estudo será a Polícia Militar, pois é ela a forma de materialização do Estado no mundo real – na experiência brasileira – que se encontra mais próxima dos indivíduos em seu cotidiano convívio social. A Polícia Militar é, nas ruas, o olhar fiscalizador do cumprimento do contrato social, da Constituição e das leis, e, ao mesmo tempo, é, também, o motivo fundamentador para a existência (e fundamental para a manutenção) do próprio Estado, por ser o órgão deste corpo social maior responsável pela função mais primitiva pela qual o humano aceitou associar-se.

4.2.2 A competência estadual concorrente para regular o funcionamento da Polícia Militar

A Constituição Federal, conhecedora do fato de que a atuação deste órgão público de natureza muito particular se dá tão próxima da sociedade, de acordo com tantas peculiaridades locais e em assuntos de demandas e sentimentos tão viscerais ao cidadão e às comunidades – guardar a vida, a propriedade, a integridade física, etc. – optou por deixar aos estados membros a organização, configuração e gestão destas organizações policiais militares, embora tenha reservado competência de legislar privativa à União naquilo que diz respeito a “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (BRASIL, 1988, Art. 22, XXI).

Ainda, cabe a breve observação de que a Carta de 1988 recepciona o Decreto-Lei Nº 667, de 2 de Julho de 1969, se não em sua totalidade, ao menos em boa parcela daquilo concernente à organização das Polícias Militares e outras especificidades, tendo sido objeto de debates apenas algumas disposições relativas à vencimentos e outras vantagens previstas neste documento.

Aqui chegamos a mais um ponto que demanda nova opção de recorte para o estudo: as Polícias Militares organizadas em cada estado, certamente, instalar-se-ão de acordo com as particularidades, limitações e possibilidades de cada região. Não há como querer estudá-las todas de forma a generalizá-las em um só perfil, especialmente em uma Nação de tamanha diversidade como é a brasileira.

Dessa forma, na necessidade de escolher uma instituição em especial, optou-se por continuar esse estudo debruçando-nos sobre a Polícia Militar de Santa

Catarina como uma das organizações “programadas” de forma geral pela Constituição Federal e de forma específica pelo Estado membro em questão.

Assim sendo, em 1989, a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 105, fazendo paráfrase do artigo 144 da Carta Federal do ano anterior, traçou as linhas gerais do tema “segurança pública” e, em seguida, organizou a matéria por órgãos com círculos próprios de competência e atuação e, nesse caso, conferiu à Polícia Militar um vasto âmbito em que deve agir:

Art. 107 - À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- e) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- f) a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
- g) a proteção do meio ambiente; e
- h) a garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II - cooperar com órgãos de defesa civil; e

III - atuar preventivamente como força de dissuasão e repressivamente como de restauração da ordem pública.

Fica claro que será esta, realmente, a instituição de segurança pública mais presente no “lôcus” de exercício da cidadania e mais próxima das questões sensíveis aos cidadãos e suas comunidades. E isso reforça aquilo que se vem defendendo: a pertinência de essa “forma policial” específica ser adotada como objeto de estudo frente aos demais “pares funcionais”.

No mais, a opção pela força policial militar catarinense mostra-se adequada, por dois motivos. O primeiro é evidente, por tratar-se da organização instalada e competente para promover sua parcela de segurança pública na unidade federativa em que se encontram a instituição, na qual se realiza este estudo, e o seu autor. A segunda razão, por outro lado, embora frequentemente desconhecida de qualquer pessoa que não seja estudiosa ou entusiasta de temas policiais, é fator decisivo para a escolha que fizemos, isto é, de que, há algum tempo, já a corporação tem adotado posição vanguardista na realização das “reformas” institucionais necessárias para bem posicionar-se diante de todo o processo que, anteriormente, foi descrito neste trabalho.

Como se poderia esperar, a dianteira tomada neste sentido e o rápido processo revigorante adotado pela força catarinense têm preponderado para que se

torne, também, uma instituição policial de referência neste momento de rediscussão do papel da Polícia Militar como instituição promotora de segurança pública e de readequação da atuação policial na direção de alcançar os fins a que se encontra vinculada e com os quais está inexoravelmente comprometida.

No entanto, mesmo definindo uma instituição em especial para este estudo, e desta maneira procedendo por um motivo bastante específico – seu momento de visíveis e louváveis avanços –, ainda assim encontra-se diante de um objeto muito amplo e abstrato para nossa análise. Algum elemento da corporação deve ser selecionado para que possamos, com mais propriedade, descrevê-lo e analisá-lo.

4.2.3 A divisão do pessoal da Polícia Militar em duas categorias profissionais

Desta forma, quando se coloca diante da estrutura da Polícia Militar de Santa Catarina (ou de qualquer outra, já que neste aspecto não há variação) prontamente se percebe a “coexistência” de duas “categorias” profissionais dentro da corporação. Embora todos os integrantes da força estejam, de alguma forma, relacionados por uma mesma escala hierárquica, existem duas carreiras atuando em conjunto para a persecução dos fins da Polícia Militar.

Querer tratar todos os policiais militares de forma generalizada seria um equívoco. Não obstante muitos dos traços e valores sejam compartilhados por ambas as carreiras, tantas são também as características que as diferenciam.

Temos, então, os agentes de “execução” e “fiscalização” dos serviços, isto é, os integrantes da “carreira de praça”, e aqueles profissionais que exercerão funções de “comando”, “diretoria” e “chefia” nas atividades da Polícia Militar, os que seguem o caminho da “carreira de oficial” ou do “oficialato”.

O foco do presente trabalho será dirigido ao segundo grupo. É que, se este estudo vem tratando de mudanças paradigmáticas nas instituições policiais, parece que é para os níveis “estratégicos” da corporação que deve ser direcionado o esforço da presente pesquisa. As alterações nos conceitos e entendimentos que permeiam a instituição policial e sua atuação necessariamente concentram-se, ao menos em alguma medida, nos níveis de “chefia” e de “direção” da corporação.

É a alteração na forma de comandar as suas fileiras que, em instância final, repercutirá em mudanças culturais na instituição policial. As mudanças, portanto,

partem do topo e vão se reproduzindo pelas linhas hierárquicas até que possam ser percebidas nas ruas pelo cidadão-cliente do serviço policial.

Neste contexto, tratar-se-á da carreira do Oficial da Polícia Militar, que é o profissional integrante de carreira competente pelo planejamento e pelo comando da atuação da referida instituição de segurança pública.

O acesso à carreira se inicia por meio de concurso público de provas intelectuais (hoje acessível apenas ao bacharel em direito ou curso equivalente, fato que muito interessa a esta pesquisa e que merece argumentação separada mais a frente), físicas, além de exames psicológicos e toxicológicos, bem como investigações de vida pregressa.

Aprovado no disputado certame, o candidato é matriculado no Curso de Formação de Oficiais quando passa à condição de “cadete”. Durante o período de sua formação, enquanto aluno na busca pelo oficialato, o cadete encontra-se em posição intermediária entre as “praças” (tendo sobre elas precedência hierárquica) e os oficiais “formados”, em condição também denominada de “Praça Especial”.

Concluindo com sucesso o Curso preparatório para o Oficialato, ocorre a declaração à nova condição de “aspirante-a-oficial”. A nova graduação ainda não integra a cadeia hierárquica dos oficiais, situando-se imediatamente acima das “praças” (e dos cadetes, inclusive, portanto) e logo abaixo do posto inicial da carreira de oficial, o de 2º tenente.

Durante o período do “aspirantado”, o egresso do Curso de Formação de Oficiais irá concluir seu treinamento para assumir um posto em definitivo, num período que pode ser equiparado a um “estágio preparatório”, junto às unidades de Polícia Militar, muito embora, durante este interstício – que dura, via de regra, seis meses – já tenha responsabilidades e atribuições similares àquelas confiadas aos oficiais. A maior diferença corre por conta da constante supervisão e avaliação, pelos superiores que o acompanham de perto, o desempenho de tais atividades.

Aprovado no período de “experiência”, o “aspirante” é conduzindo ao primeiro posto da carreira, o de “segundo-tenente”, aí sim passando a integrar de fato o quadro de oficiais.

É essa a simplificada interpretação dos dispositivos legais concernentes a esse processo, composto de várias etapas, regulado pelo Decreto nº 19.236, de 14 de março de 1983, que regulamenta a Lei de Promoção de Oficiais da Polícia Militar do Estado (Lei Estadual nº 6.215, de 10 de fevereiro de 1983) que assim determina:

Art 43 - Considera-se posto inicial de ingresso na carreira de Oficial PM, para fins deste Regulamento:

I - no Quadro de Oficiais Policiais Militares, o de Segundo Tenente PM, por promoção do Aspirante-a-Oficial PM;

[...]

Art 44 - Para promoção ao posto inicial será necessário que o Aspirante-a-Oficial PM satisfaça aos seguintes requisitos:

I - interstício;

II - aptidão física,

III - curso de formação de Oficial PM;

IV - comprovada vocação para a carreira, verificada em estágio prévio em Unidade Operacional;

V - conceito moral;

VI - não estar submetido a Conselho de Disciplina;

VII - não possuir antecedentes políticos ou criminais incompatível com o oficialato;

VIII - obter conceito favorável da CPOPM.

Desse ponto em diante, o Oficial da Polícia Militar, progressivamente, assumirá novas responsabilidades e atribuições em um gradiente de complexidade proporcional ao seu tempo de experiência e às posteriores capacitações que receberá durante a escalada na carreira. É que, além dos intervalos necessários para cada promoção funcional para determinados postos, há, ainda, o requisito de conclusão de outros cursos de formação.

É neste sentido que o texto art. 37 do Estatuto da Polícia Militar de Santa Catarina estabelece que “O oficial é preparado, ao longo da carreira, para o exercício do comando, da chefia e de direção das organizações policiais-militares.”

Então, por um lado, a evolução na carreira pressupõe a passagem de interstícios mínimos em cada posto para que o oficial torne-se apto à promoção para o grau hierárquico imediatamente superior. Esses períodos e a progressão hierárquica dos postos são também encontrados no mesmo Decreto nº 19.236/83 nos seguintes termos:

Art. 5º Interstício, para fins de ingresso em Quadro de Acesso, é o tempo mínimo de permanência em cada posto do quadro a que pertence o Oficial, contando desde a data da última promoção até a data da seguinte, descontando o tempo não computável, nas seguintes condições:

I – Aspirante-a-Oficial PM, 6 (seis) meses;

II – Segundo Tenente PM, 24 (vinte e quatro) meses;

III – Primeiro Tenente PM, 42 (quarenta e dois) meses;

IV – Capitão PM, 42 (quarenta e dois) meses;

V – Major PM, 36 (trinta e seis) meses;

VI – Tenente Coronel PM, 36 (trinta e seis) meses.

O critério temporal, no entanto, não é o único a ser considerado pela regulamentação das “ascensões funcionais” ao longo da carreira do oficial da Polícia Militar. E além dos demais existentes, como de aptidão física ou determinada classificação de comportamento – que aqui não serão abordados de forma mais cuidadosa por escaparem àquilo que é do interesse principal deste trabalho – há outro

fator de maior preponderância para assunção de novos postos que possuam maior “grau” de responsabilidade e maior “capacidade de comando”: a formação “continuada” que faz parte do caminho natural da profissão.

Essa conexão direta entre aperfeiçoamento técnico e subida na linha hierárquica da instituição é percebida no referido decreto poucas linhas abaixo:

Art 8º - Cursos, para fins de ingresso em Quadro de Acesso, são os que habilitam o Oficial PM ao acesso aos diferentes postos da carreira, nas seguintes condições:

I - Curso de Formação de Oficial PM - para acesso aos de 2º Tenente, 1º Tenente e Capitão PM, do QOPM;

II - Cursos de Aperfeiçoamento de Oficial PM - feito na Corporação ou em outra Polícia Militar - para promoção aos postos de Major PM e Tenente Coronel PM, do QOPM;

III - Curso Superior de Polícia, para promoção ao posto de Coronel PM, do QOPM.

É claro que o progressivo aperfeiçoamento necessário para as promoções é essencial tanto para a capacitação dos oficiais quanto para a produção de novos estudos e saberes realizados pelos próprios policiais que, enquanto se atualizam, dispõe, também, de certo “retiro” de carreira – ou amenos espécie de recesso das atividades profissionais rotineiras – para que possam envidar seus esforços neste processo de continuidade na “educação profissional”, confecção de novo conhecimento e posterior aplicação disto tudo na instituição que integram e que, de alguma forma, comandam.

Existem, ainda, outros fatores conectados às promoções dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, mas esta análise tratou, apenas, dos aspectos gerais e comuns do assunto. Em caráter “extraordinário”, outras modalidades de ascensão existem, em decorrência de, por exemplo, ato de bravura ou mérito intelectual do policial. De qualquer forma, nossa intenção é tratar do processo pelo qual, comumente, acontece o crescimento na cadeia de comando da Polícia Militar de Santa Catarina e, dentro deste campo, captar a relevância desta prática de “formação continuada” atrelada ao desenvolvimento da carreira desde seu momento mais inicial até a passagem para a inatividade, que acontece, geralmente, aos 30 anos de serviço para os homens ou 25 para as mulheres.

Antes, falou-se das inovações implementadas pela referida força catarinense que preponderaram na escolha da temática da formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina como objeto de estudo. Acerta disto, muito embora sopros de novidade tenham perpassado diversos “elementos” ou “características” da Polícia Militar de Santa Catarina (e assim continue acontecendo), um, em especial, chama a atenção pelo impacto prático da medida que hoje e no futuro por vir e pelo significado que carrega

consigo: trata-se das progressivas atualizações neste processo de formação dos membros que integram as fileiras corporativas e seus desdobramentos nas carreiras e na instituição.

Ainda mais especificamente, na impertinência em se abordar todas as etapas ou “modalidades” desta “formação continuada” que acompanha o desenvolvimento da carreira dos oficiais, em face das limitações deste trabalho monográfico, há um desses cursos de formação que atrai, de forma especial, a atenção na presente pesquisa: trata-se daquele que se coloca no início da trajetória do indivíduo que pretende galgar os postos até o topo da carreira, o módulo de formação que abre as portas da carreira e “inicia” o sujeito no caminho do oficialato e, não raro, no mundo policial e militar.

É que, dentro da instituição, nenhum dos cursos é tão longo quanto o Curso de Formação de Oficiais e provavelmente seja ele o de maiores marcas na carreira do indivíduo já que é por meio dele que irá se formar na profissão de oficial de Polícia Militar, verá fomentados em si os valores e saberes tão caros à instituição e seus membros e será devidamente investido da tão particular “ética” própria desta categoria.

Conforme afirmado anteriormente, a Polícia Militar, como instituição, é a forma que nos parece mais premente de materialização do Estado no cotidiano citadino e sua “personificação” se dá realmente no policial militar. Não à toa as flâmulas nas mangas dos uniformes. Tanto os trajes padronizados quanto o fato de ostentarem os estandartes estão ali numa proposital inserção, não estética, mas simbólica, no que pode ser encarado como um “exercício de semiótica” ou “de semiologia”⁴ – aqueles são realmente os braços do Estado.

Como tivemos que fazer nosso recorte, no âmbito do estudo que faremos, o uniforme tomado é o cáqui, a bandeira em suas mangas é a de Santa Catarina e, aqui, adicionaremos mais uma especificidade. O oficial, além de levar a bandeira em seus braços, carrega nos ombros a responsabilidade de seus postos junto com as insígnias que se acrescentam à sua indumentária na medida em que avança na carreira.

Dito tudo isto, tratar-se-á da formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, pois se entende que, por meio de seu estudo, é possível, neste objeto mais ou menos delimitado, captar-se, colateralmente, sinais ou “sintomas” de todo um

⁴ Bissoli Filho (2011, p. 50) traz estudo da conceituação detalhada para cada um dos termos. De qualquer forma, o intuito da menção aqui feita é o de referir a existência e presença de uma gama de símbolos ou “signos” que representam algo ou carregam consigo algum significado dentro da cultura humana.

processo complexo de reformulações na carreira dos Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, nas suas práticas, nas suas instruções e nos seus treinamentos, por exemplo.

O Curso de Formação de Oficiais, dentro de todo este contexto, é o processo pelo qual o antes cidadão “comum” (e frequentemente civil) torna-se apto e legitimado para assumir aquele papel de, parafraseando o capítulo anterior, “cavaleiro” ou “mistura de cavaleiro com assistente social”. E, assim como há uma virada na “função” a ser desempenhada pelo policial, como já se viu antes, igualmente, podem-se notar importantes mudanças na formação desses policiais em tempos recentes, motivo pelo qual compensa o estudo deste objeto como exemplo (e sinal) de mais uma “passagem de eras” nas instituições policiais, mais especificamente no caso específico na Polícia Militar de Santa Catarina, em face das inovações na formação de seus oficiais. Por isso, a abordagem que se seguirá levará em consideração a formação tradicional do oficial dessa Polícia Militar, para que se possa confrontá-la com aquela que se seguiu às mudanças ocorridas.

4.3. A TRADICIONAL FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

4.3.1 Notas sobre a designação da “formação tradicional”

Cabe alertar, desde já, que não será objetivo deste tópico fazer uma historiografia aprofundada acerca da instituição que é a Polícia Militar de Santa Catarina, suas práticas e até mesmo o modelo que emprega na formação de seus policiais, sobretudo dos seus oficiais, que é o tema central do presente capítulo.

Conforme já se disse e como, também, é fácil concluir, a instituição policial militar, seus profissionais e práticas estão intimamente ligados ao modo pelo qual se formam os membros dessa força pública, tornando-se extremamente difícil a depuração de um ou de outro tema para, livremente, analisá-lo e sobre ele discorrer alongada e profundamente. Em outras palavras, a história da instituição, das diretrizes pelas quais atua, de seus processos de formação profissional, da evolução de sua organização estrutural e das carreiras que nela se desenvolvem formam um “conjunto” do qual é bastante difícil extrair um ou outro elemento e tratá-lo de forma “esterilizada”.

Se o propósito desta pesquisa fosse analisar a formação do oficial de Polícia Militar de Santa Catarina desde os mais remotos tempos da instituição e dos

procedimentos que emprega na instrução dos integrantes de suas fileiras – através do Curso de Formação de Oficiais (ou qualquer outro de seus Cursos) –, não se teria qualquer condição de fazê-lo em tão reduzido espaço de tempo em um trabalho tão limitado como o é a monografia de conclusão de curso e como, apenas, “mais um” dos diversos argumentos que este trabalho procura trazer.

É, portanto, diante de tudo isto que, quando se opta, aqui, por chamar de “tradicional” um período de formação, não se faz dando quaisquer contornos ou limites técnicos, teóricos ou históricos/temporais. Com essa designação, busca-se, apenas, criar um contraste com aquilo que será analisado mais a frente e que parece ser de fato um “novo momento”.

Refere-se à “formação tradicional”, portanto, não como um objeto delimitado para estudo, como um tema ou momento específico, mas sim como uma ideia, uma abstração que pretende reunir, mesmo que de forma simplista, as diretrizes de formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina ao longo do tempo até as reformas mais recentes. Trata-se de uma tentativa de conseguir resumir, de alguma forma, aquilo que deve ser entendido como um processo evolutivo tanto da instituição da Polícia Militar de Santa Catarina como do seu Curso de Formação de Oficiais.

Em suma, o que se pretende mostrar é que:

Ao se analisar as influências das Políticas e Estratégias de Comando na Gestão Acadêmica do Curso de Formação de Oficiais, percebe-se que seus resultados caracterizam nitidamente a intenção dessas políticas e estratégias, e seus impactos podem ser percebidos de forma mais acentuada nas exigências para o ingresso no CFO, na evolução do nível de escolaridade e na duração do CFO, nas modificações dos currículos e das disciplinas, nos convênios firmados com instituições de Ensino Superior, na educação continuada, na humanização do Ensino PM [...] (ROSA, 2004, p. 156)

O Curso de Formação de Oficiais, portanto, é um reflexo, um produto, de cada momento histórico em que se insere tanto no que diz respeito ao contexto e às demandas sociais que o cercam (como consequência dos desafios colocados à Polícia Militar de Santa Catarina) como, também, no tocante às correntes doutrinárias a que se filiam, isto é, as intenções e convicções que possuem, aqueles que assumem postos de comando em posição de influenciar ativamente nas políticas de instrução das fileiras corporativas.

Conforme visto antes, são vários os “sintomas” ou “impactos” das mudanças no Curso de Formação de Oficiais. As alterações podem repercutir em variados âmbitos e de diversas formas. A perspectiva da “evolução” nestes modelos de CFO que se intenciona trazer será a que resume este processo de avanços na percepção

de que é ele um tangenciamento (principalmente) de outros dois processos que podem ser notados.

O primeiro destes “microprocessos” é o de “desmilitarização” do Curso de Formação de Oficiais da PMSC, no sentido de progressiva diminuição na ênfase conferida aos tópicos ligados exclusivamente ao universo militar e não tão próximos da realidade de segurança pública (em oposição à segurança nacional marcial, por exemplo). A evolução dos currículos do CFO mostra que, embora ainda presentes os temas de íntima conexão com o militarismo – e diferente não poderia ser –, esses conhecimentos vão sendo direcionados para a adequada aplicação no cenário e de acordo com o escopo de atuação desta força militar.

A segunda componente da soma que apresentamos há pouco é a do progressivo avanço do nível de escolaridade requerido para o ingresso no CFO e, como consequência, o nível a que o CFO procura equiparar-se na “escala” de títulos acadêmicos civis.

No âmbito reduzido desta análise, a mudança de uma “tradicional” formação dos Oficiais para a “atual” é, de alguma forma, resultante das linhas de evolução destes dois principais pontos que foram destacados.

Para demonstrar a pertinência destes argumentos que foram selecionados e apresentados, passa-se à breve e compendiada análise histórica de “contextualização” do Curso de Formação de Oficiais e destes “microavanços” que foram referidos como guias da evolução que foram visualizados no processo de capacitação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina.

4.3.2 A instituição e as transformações dos primeiros Cursos de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

A gênese da formação de Oficiais no âmbito da corporação militar catarinense é dada com a criação do primeiro Curso de Formação de Oficiais, em 2 de dezembro de 1927. O chamado Curso de Preparação Militar, no entanto, teve breve duração, sendo interrompido, em 1930, quando a admissão de novos oficiais passou a ser realizada por meio de seleção e formação em corporações de Polícia Militar de outros Estados da Federação (PMSC, 2013, p.3).

Foi, apenas, sob o comando do Coronel Antônio de Lara Ribas, em 1949, que a Polícia Militar de Santa Catarina retomou a preparação de seus oficiais por meio

da reabertura dos estudos sob o nome de “Curso de Formação de Oficiais”. Nova interrupção seguiu, porém, logo em 1953, momento em que, novamente, a formação dos oficiais catarinenses ficou a cargo de outras Polícias Militares. Finalmente, em 1958, quando a corporação era comandada pelo Coronel Mário Fernando Guedes, o Curso de Formação de Oficiais foi reativado, funcionando, inicialmente, no Quartel do Comando Geral, no centro de Florianópolis e transferindo-se, já no ano seguinte, para as atuais instalações, no Bairro da Trindade, também, em Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina (PMSC, 2013, p. 3).

Em 31 de maio de 1979, o já existente Centro de Instrução Policial Militar (CIPM), no qual, desde 1965, ministravam-se diversos outros cursos, adotou a denominação de “Academia de Polícia Militar” (APM) que, mais tarde, em 1983, transforma-se no atual Centro de Ensino da Polícia Militar (CEPM). Foi, também, nesse mesmo ano de 1983 que o Curso de Formação de Oficiais passou a ser reconhecido como espécie de programa de ensino merecedor de equiparação aos cursos superiores de graduação. Essa condição foi declarada pelo Conselho Federal de Educação, que conferiu efeitos retroativos da equivalência para os cursos ministrados desde 1975 (PMSC, 2013, p. 3-4).

Fato de grande significado foi a conquista da equivalência ao nível superior. É que não obstante tenha o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina o objetivo primordial de preparação técnico-profissional, ao longo do tempo, sempre houve alguma intenção ou busca de uma equiparação com níveis de ensino correspondentes na esfera civil. Se, em 1953, o Curso de Formação de Oficiais era reconhecido como apenas equivalente ao então chamado “ciclo ginásial” e, em 1957, era equiparado ao “curso de grau médio”, foi, realmente, grande o avanço representado pela conquista de titulação semelhante ao de bacharel.

4.3.3 As alterações curriculares dos Cursos de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

4.3.3.1 De curso de nível ginásial ao nível médio: a preparação preponderantemente policial militar

No caminho percorrido desde a sua criação até o seu reconhecimento como de nível superior, foram grandes as alterações curriculares e de duração do programa

dos Cursos de Formação da Polícia Militar de Santa Catarina, geralmente variando entre dois e quatro anos, embora tenha sido característica permanente a exigência, para o ingresso neles, de, no mínimo, o curso ginasial completo (atual ensino fundamental) (ROSA, 2004, p. 157).

Ao longo de todo este enredo, são destacáveis alguns principais momentos: Em 1975, implementou-se nova malha curricular “com vistas a uma elevação gradual no nível de escolaridade exigida para ingresso”. O curso passa a ter duração de cinco anos, composto por dois anos de módulo equivalente ao nível médio, o chamado Curso Preparatório (CP) e outros de duração de três anos, ou seja, o Curso de Formação de Oficiais (CFO) “propriamente dito”, servindo como espécie de ensaio para a futura equiparação dos três derradeiros anos aos cursos de nível superior (ROSA, 2004, p. 157).

O interesse da Corporação Militar de Santa Catarina em elevar a exigência de nível escolar para o ingresso no Curso de Formação da Polícia Militar e por conta de outras razões de política de pessoal, ainda em 1975, extingue-se o período dos dois anos iniciais do programa, passando o referido curso a ser realizado em três anos, exigindo-se, para iniciação nas fileiras, o ensino médio já completo, além da aprovação em concurso próprio (ROSA, 2004, p. 158).

No início e nos meados da década de 1970, não é difícil imaginar a forte influência que o regime político instalado exercia sobre os programas de ensino policial militar em vigência. O foco era voltado para o combate ao inimigo – fosse ele interno ou externo –, com a prevalência de matérias de caráter militar, até mesmo sobre aquelas ligadas mais intimamente às questões de segurança pública e ao escopo de atuação da Polícia Militar (ROSA, 2004, p. 162).

Nesse tempo, o ensino policial militar foi dividido em duas “áreas de concentração”. A primeira, de “ensino fundamental” tinha, como escopo, assegurar uma adequada “base humanística” e o “desenvolvimento da cultura geral dos integrantes da corporação”. A outra área, chamada de “ensino profissional” destinava-se ao necessário embasamento técnico dos policiais militares.

Das horas que compunham o programa deste modelo de Curso de Formação de Oficiais, 90% eram destinadas ao segundo grupo de disciplinas. As matérias tratavam de “Tática de Campanha”, “Guerrilha e Contra Guerrilha”, “Topografia”, “Guerra Revolucionária” entre outros títulos que evidenciam a absoluta prevalência do

ensino militar sobre qualquer outro “de segurança pública” ou “policial” (ROSA, 2004, p. 163).

Evidente que eram também ministradas matérias conectadas à atividade de polícia e outras pertinentes às ciências jurídicas, mas, comparando-se o “espaço” de cada tópico na grade curricular, percebe-se uma ênfase na preparação para uma dinâmica de conflito e, internamente, na disciplina e na hierarquia.

Outro ponto que recebia ênfase era o da preparação para utilização da força em suas variadas formas. Isso pode ser percebido pelo destaque conferido à rígida educação física ministrada ao longo do curso bem como pela instrução mais aprofundada nos temas de armamento e tiro.

Skolnick e Bayley (2006, p. 73-74) advertem sobre os problemas decorrentes da pouca idade dos recrutas policiais somada ao treinamento com ênfase na preparação física “para criar uma aparência mais formidável frente aos potenciais adversários nos confrontos de rua” e na utilização da força, seja corporal ou pelo domínio “de armas perigosas, inclusive armas letais”. Esses autores afirmam que, sendo essa a essência do treinamento, “não importa quantas vezes seus superiores os avisem das limitações para o uso da força”, pois esta será a característica marcante da atuação destes profissionais assim treinados e nesse paradigma será criada a própria percepção dos policiais acerca de si próprios e de seus papéis.

Enfim, o treinamento com este viés de ênfase nos conflitos e permissão do uso de força contra os inimigos, combinado com a juventude do policial que passa por essa formação, dificulta o desenvolvimento de uma empatia entre corporação e sociedade criando uma constante tensão na relação destes “atores” (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 74).

É esse exatamente o problema da era do policiamento profissional, o qual já se analisou anteriormente, mas aqui com traços ainda mais particulares pelo forte caráter militar permeando todas as questões envolvidas. Hipólito e Tasca (2012, p. 158) demonstram que essa doutrina de polícia profissional ou tradicional se instala tardiamente em solo brasileiro, ou seja, em meados da década de 1960, quando o mundo já questionava e diagnosticava a falência do modelo, o qual foi importado pelas organizações policiais do Brasil como forma de inovação. É exatamente o cenário que se pode extrair da análise do Curso de Formação de Oficiais da época.

4.3.3.2 Um curso de nível superior: em busca da profissionalização policial

O segundo episódio de especial relevo surge com a implementação, em 1979, da Academia de Polícia Militar (APM) momento em que profundas alterações foram colocadas em curso tanto em aspectos estruturais e organizacionais do estabelecimento de ensino militar, como, também, em questões ligadas ao currículo do Curso de Formação de Oficiais e seu conteúdo programático (ROSA, 2004, p. 158).

Essas alterações na forma e no conteúdo ensinado no Curso de Formação de Oficiais a partir desse momento surgem, além de por outros motivos, como resposta às medidas de padronização dos currículos das Academias de Polícia Militar de todos os Estados, determinação vinda do Estado Maior do Exército (ROSA, 2004, p. 158).

Rosa (2004, p. 163) afirma também que o “Clima de Abertura Política” do final da década de 1970 é fator preponderante na análise do currículo escolar do Curso de Formação de Oficiais em 1979. De acordo com esse autor, a malha desse novo momento “reflete o direcionamento de uma nova tendência na Formação do Oficial”. A inclusão de novas disciplinas, sobretudo no campo das ciências jurídicas, humanas e sociais aumentou consideravelmente a abrangência e a duração da etapa de formação que dizia respeito à “área de ensino fundamental”. Ao mesmo tempo, a “área de ensino profissional” teve sua carga horária reduzida, embora houvessem sido mantidas as disciplinas voltadas à segurança pública e interna.

Essa dita nova tendência é confirmada e passa a se consolidar na década de 1980 em diante. A abertura política que se iniciara anteriormente no país acaba por ser confirmada e a elevação do Curso de Formação de oficiais ao patamar de curso de nível superior trouxe todo um novo ajuste. Foram firmados convênios entre a Polícia Militar e diversas Universidades, entre elas a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina (UDESC), que abriram o Sistema de Ensino da Academia de Polícia Militar às novas disciplinas e ideias trazidas pela Academia Civil. A consequência foi um novo modelo de Formação do Oficial que enfatizava “a socialização do ensino e a formação de uma nova cultura organizacional, com novos valores e concepções, quebrando paradigmas, entre eles um novo conceito de hierarquia e disciplina.” (ROSA, 2004, p. 165).

Rosa (2004, p. 165) ainda cita trecho de entrevista que realizou em sua pesquisa que bem resume todo esse processo:

[...] O clamor público levou a partir de um certo período, a banir tudo o que relacionava a militar, e isto pode ter sido um dos fatores que motivaram o abandono da formação militar. A atividade de polícia é civil, mas pode ser desenvolvida por uma estrutura militar organizada, a exemplo de outros países [...]

O novo momento é bem representado pelo currículo do Curso de Formação de Oficiais do ano de 1983, de importante valor por ser o vigente à época do efetivo reconhecimento do nível superior ao programa de ensino.

Neste momento, a “área de ensino profissional” teve sua carga reduzida para 55% do total das 4.920 horas. Ainda neste campo, as disciplinas direcionadas aos temas de segurança pública⁵ sobrepunham-se àsquelas de segurança interna⁶. Somam-se também títulos ligados às Ciências da Administração focando na gestão financeira, de pessoal e de material, por exemplo (ROSA, 2004, p. 165-167).

Por outro lado, a “área de ensino fundamental” teve sua carga ampliada para os 45% restantes com importante destaque para as disciplinas das ciências jurídicas, humanas e sociais que surgiram nos currículos de forma expressiva. Diversas matérias típicas das graduações de direito começam a figurar na malha curricular ao lado de temas como “psicologia social”, “organizações e métodos”, “comunicação social” e outros (ROSA, 2004, p. 166).

Trata-se, de fato, de progressiva passagem de um ensino antes de cunho “militar” para um dito “policial militar”. A ênfase é, como visto acima, na atividade policial, que seria conduzida por uma instituição de caráter militar, mas com traços necessariamente diversos das forças armadas de segurança nacional.

Claro que ainda há uma ênfase nos paradigmas da era “profissional” de polícia e um atraso em relação ao “estado da arte” dos estudos daquela época acerca de instituições policiais, seus desafios, erros e acertos. De qualquer forma é importante o avanço percebido em espaço de tempo relativamente curto e especialmente sensível pela transição de um regime político militarista para a futura democracia. Parece indiscutível que a Polícia Militar de Santa Catarina, de sua forma, acompanhou o movimento de

⁵ Importante enfatizar que a segurança pública é um aspecto, uma “condição para a realização” da segurança interna sem que com ela se confunda. A segurança pública, “por dirigir-se à convivência pacífica e harmoniosa da população, escora-se não só em valores jurídicos como em valores éticos estabelecidos nas vigências sociais de uma comunidade”. Seu objeto é a ordem pública (PRADO *in* RAMOS, 2011, p. 316-317) e “a garantida do exercício da cidadania, situação na qual o povo de um Estado vê seus direitos civis e políticos garantidos pela ação do governo”. (MARCINEIRO, 2005, p. 16).

⁶ Por outro lado, segurança interna é um aspecto da Segurança Nacional e tem pressupostos estritamente legais com finalidade de manutenção da ordem jurídica (PRADO *in* RAMOS, 2011, p. 316-317) e garantia da soberania nacional. Trata-se de algo relativo à defesa territorial e soberania do governo nacional nele instalado (MARCINEIRO, 2005, p. 16).

passagem de regime, adaptando-se ao novo contexto e às novas demandas que a cercavam.

4.3.3.3 Preparando o caminho para uma formação humanista na Polícia Militar de Santa Catarina

Não obstante sejam inúmeras modificações ocorridas até esse momento, alterações mais radicais na formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina viriam a ocorrer tempos depois, motivadas pela edição da nova Constituição Federal de 1988. O foco do ensino policial militar deveria estar voltado (ainda mais) para “a defesa e o exercício da cidadania por todos os brasileiros, conforme rezava a Magna Carta”. A progressiva ênfase conferida aos direitos humanos e as bases humanísticas na formação do oficial é ampliada e formalizada por meio, ainda, de outras modificações na grade de disciplinas e no conteúdo que traziam (ROSA, 2004, p. 168).

Nessa virada de década, agora nos anos 90, o ensino no Curso de Formação de Oficiais foi, também, coordenado por instituições de ensino superior de caráter civil, entre elas a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e a Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), que, por vias de licitação pública, passaram a desenvolver importantes convênios com a Polícia Militar de Santa Catarina em um estreitamento dos laços de integração entre as academias “civis” e aquela de caráter militar, com um aprofundamento das consequências positivas desta interação entre saberes e paradigmas.

Em resumo, são elucidadoras as palavras do estudioso do tema que se utilizou até aqui:

A desmilitarização do CFO, pelas modificações na grade curricular face aos ajustes do ambiente externo da Corporação demonstrou claramente a mudança de foco em cada período evolutivo. A medida que o conceito de missão institucional evoluía, ajustava-se por consequência o Ensino Policial Militar, e com ele as grades curriculares dos cursos contemplavam novas disciplinas ao atendimento da nova realidade, enquanto que outras eram eliminadas naturalmente ao perderem suas finalidades dentro do novo contexto. O foco do ensino deslocou-se naturalmente da formação voltada ao combate do inimigo interno e externo da década de 70, para as atividades de Polícia de Segurança Pública na década de 80, sendo que ao final desta década, a nova Carta Magna daria ênfase a uma formação orientada para o direito de liberdade e garantias individuais, que se estenderiam por toda a década de 90. (ROSA, 2004, p. 174-175).

É nesta mesma década de 90 que – pela grande influência do ensino jurídico – o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina vai assumindo novos traços e se aproximando daquilo que se pretenderá retratar a seguir como a “atual

formação” oferecida aos oficiais. Aos poucos, abria-se caminho para que o Curso de Formação de oficiais se aproximasse de um curso de bacharelado em direito.

Nesse sentido, tem-se que a “abertura do ensino policial às universidades mediante intercâmbios e convênios, e o cenário nacional, direcionaram o foco do ensino para outras áreas que não a militar ou policial”. Em um tempo, a desmilitarização do ensino substituiu a “segurança interna” pela “segurança pública” e, em seguida, foi aumentando a importância e a presença das matérias de “ensino fundamental” – aquelas que conferem ao cadete a base humanista necessária para o bom desempenho de suas funções (ROSA, 2004, p. 181).

O Comando da Polícia Militar de Santa Catarina, entre as décadas de 80 e 90, manifestava, também, uma compreensão de que o oficial dessa instituição deveria ser um profundo conhecedor da ciência jurídica para o exercício de suas atividades e, diante desse pressuposto, o Curso de Formação de Oficiais foi readequado, tomando-se como base fundamental o Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. A semelhança das disciplinas foi tamanha que os concluintes do Curso de Formação de Oficiais podiam – na disponibilidade de vagas – matricular-se já na sexta fase do Curso de Graduação em Direito sem exame vestibular. Havia, portanto, um direcionamento, mesmo que indireto, dos oficiais formados à posterior graduação em Direito, já que considerável parcela deste curso já estava abrangida pelo programa do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina (ROSA, 2004, p. 181-183).

O movimento obteve adesões, mas enfrentou, também, resistências. Tantas alterações trariam consequências desejadas e programadas, mas também outras imprevisíveis ou rejeitadas por parte da Corporação. Fato é que a ideia de que o oficial da Polícia Militar também devesse ser Bacharel em Direito – como são os Delegados de Polícia, por exemplo – tomou corpo e, na virada para o ano 2000, já eram realizados estudos no sentido de que, para que o ingresso no Curso de Formação de Oficiais, deveria ser exigida a prévia comprovação da conclusão do Curso de Graduação em Direito. A mudança seria radical e traumática e as intenções foram abandonadas temporariamente (ROSA, 2004, p. 182-184), mas se tratava, naquela altura, de afluxo inevitável tempos depois.

4.4. A ATUAL FORMAÇÃO DO OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

4.4.1 A exigência do Curso de Graduação em Direito como requisito de ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

A passagem para este novo tópico dentro da estrutura do presente escrito não pretende retratar exatamente uma quebra imediata de paradigmas ou uma revolução propriamente configurada. Trata-se, na verdade, da marcação de um ponto mais ou menos específico em algo que, conforme visto, nada mais é que um “contínuo” evolutivo, uma linha relativamente constante – embora com algumas interrupções – de mudanças e inovações.

A virada do milênio, conforme visto, trazia consigo uma série de discussões acerca de uma reforma mais drástica na linha de orientação da formação dos oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina. Esse momento de agitação evidencia uma discussão que trata não apenas de malhas curriculares, mas que, também, encontrava-se “centrada no futuro papel do cadete, quando oficial: ser o comandante da fração, ser o gestor da coisa pública ou ser o policial.” (ROSA, 2004, p. 184).

A consolidação da equiparação do Curso de Formação de Oficiais ao “nível superior” fez parte de um projeto de valorização da carreira dos oficiais e nas palavras de Rosa (2004, p. 184),

a transformação do CFO em Bacharelado em Segurança Pública teve em vista certos objetivos estratégicos, qual seja, o primeiro deles, uma adaptação aos novos tempos dando ao oficial uma titulação adequada com a qual pudesse se apresentar a sociedade como um graduado. A segunda questão faz menção a questão salarial, buscando-se uma equiparação com os Delegados de Polícia, também bacharéis [...].

Nesse contexto e retornando ao curso histórico dos acontecimentos, no ano de 1997, aquele convênio que existia entre Polícia Militar de Santa Catarina e as Universidades Federal e Estadual de Santa Catarina foi rompido e abriu-se licitação para que outra instituição assumisse a condução da formação dos Oficiais (DIAS, apud, CARPES, 2010, p. 60).

A posterior formação, conduzida de 1999 até 2009, seguiu com enorme influência do ensino jurídico. O modelo curricular implementado a partir do novo convênio, agora com instituição particular, a saber, a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), permitiu, também, que o cadete chegasse, ao final do curso, com dupla titulação de graduação universitária: o Bacharelado em Segurança Pública e o de Oficial de Polícia Militar. Essa temporada não deve ser tratada com tanto destaque, pois esse modelo de formação não causou grande impacto na instituição, uma vez que “atendeu a

um pequeno número de turmas formadas, visto que nesse período de dez anos não houve concurso de ingresso e, conseqüentemente, a formatura de apenas cinco turmas de CFO.” (CARPES, 2010, p. 60).

De qualquer forma, a passagem da década consolidou ainda mais o Curso de Formação de Oficiais como “modalidade” de nível superior, abrindo caminho para o próximo passo: o da exigência de bacharelado em Direito para ingresso no curso que inicia o sujeito às fileiras corporativas na condição de Oficial.

Essa inovação no rol de requerimentos é bem justificada na obra de Carpes (2010, p. 64), quando faz referência à passagem de Bittner citado por Rudnicky:

O ingresso de policiais com nível superior completo é impulso para que a atividade policial funcione com um maior nível de complexidade, sofisticação e responsabilidade; serve, igualmente, para que surja uma resistência em relação à disciplina mecânica e a trabalhos incompatíveis, por sua simplicidade, com as qualificações exigidas, e ainda faz pensar que esses servidores irão exigir reconhecimento de seu status profissional, treinamentos e atualizações, que permitirão novas possibilidades para o pensar a Polícia.

Goldstein (2003, p. 353) também trata dos benefícios ou até mesmo da necessidade de “se atrair ingressantes com padrão de graduação”. É que não fosse este o caminho adotado em algum ponto – e nas polícias britânicas, objeto da observação do autor mencionado, o movimento acontece na década de sessenta –, o próprio futuro da “liderança do serviço” policial estaria em risco.

É diante de todo este contexto que a grande virada acontece no ano de 2009, quando a Polícia Militar de Santa Catarina passa a integrar o “seleto grupo” de Polícias Militares brasileiras (junto às instituições do Rio Grande do Sul e de Goiás) que incluíram a exigência da específica graduação nos requisitos para ingresso no Curso de Formação de Oficiais (CARPES, 2010, p. 64).

Em termos formais, essa passagem se deu por meio do Decreto Estadual n. 2.270, de 13 de abril de 2009, que regulamentou as atividades da Academia de Polícia Militar da Trindade – instituição já axiomatizada desde 1999 pelo Decreto Estadual n. 616, de 13 de outubro de 1999. Foi a referida carta de 2009 que definiu, de vez, a exigência de bacharelado em ciências jurídicas ou em direito para ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, agora reduzido à duração de dois anos (PMSC, 2013, p. 4).

Outra importante medida do Decreto nº 2.270/2009 foi a de retornar “toda a administração escolar para a Divisão de Ensino do Centro Universitário” da Polícia Militar de Santa Catarina, que passou a contratar profissionais diversos com fins de

conferir a devida orientação aos alunos, diminuindo a repetição de conteúdos e estimulando a interdisciplinariedade do curso com fins de contribuir para uma maior contextualização entre as atividades acadêmicas e aquelas a serem desenvolvidas mais tarde ao longo da carreira (CARPES, 2010, p. 63).

4.4.2 A influência da matriz curricular nacional no novo Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

Nesta retomada do controle das atividades de ensino e, especificamente, da formação dos oficiais da Polícia Militar, o primeiro modelo desse curso procurou relacionar-se com o referencial prescrito na Matriz Curricular Nacional preconizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) no mesmo ano de 2009. A recomendação era a de que, respeitadas as diferenças regionais e culturais – e tais traços sendo utilizados na complementação da formação –, a formação dos policiais seguisse um núcleo comum básico em todo o território nacional (CARPES, 2010, p. 63-65).

A primeira versão do currículo do Curso de Formação de Oficiais para cadetes já detentores da graduação em direito acabou por configurar-se como pós-graduação. Integravam o período de treinamento 91 disciplinas, distribuídas ao longo de quatro semestres, totalizando 3205 horas-aula. Esse programa curricular, se analisado com mais detalhamento, evidencia a preocupação de, fundamentalmente, “suprimir aquelas disciplinas oferecidas em qualquer curso de graduação de direito, bem como incrementar a carga horária das disciplinas relacionadas à atividade policial e militar.” (CARPES, 2010, p. 65-66).

Esse mesmo currículo, embora inovador, logo sofreria nova atualização. É que ele já havia sido elaborado há algum tempo e a publicação do “Relatório de Avaliação do Curso de Formação de Oficiais 2006-2009” indicava a necessidade de ajustes “à nova dinâmica do curso”. Já no ano seguinte, algumas disciplinas foram suprimidas, aglutinadas e outras adicionadas. No final das modificações, o curso contava com 76 matérias que ocupavam as 2.960 horas-aula do curso. Na impossibilidade (ou impertinência) de maiores descrições acerca desta fase – por ser etapa, como veremos, temporária –, cabe a crítica de que a disciplina de “Polícia Comunitária”, tão significativa diante das novas correntes teóricas de segurança pública, perdeu importância e passou a ser tópico apenas agregado à outra matéria: Programas Institucionais em Segurança Pública (CARPES, 2010, p. 66-68).

Carpes (2010, p. 68-69), sobre o tema da Polícia Comunitária, observa que:

Por se tratar de conteúdos doutrinários de vanguarda e que se alinham com as práticas policiais cidadãs, é fundamental que tenha destaque e seja ministrada já no primeiro semestre do curso, como forma de permitir a projeção dessa doutrina nos demais conteúdos ministrados pelas demais disciplinas.

Não era o caso: o tópico era lecionado no último dos quatro semestres do curso. De qualquer forma, as breves experiências carregam em si inúmeras e valiosas novidades. Estudando-se a malha curricular deste período encontram-se lá matérias como “Direitos Humanos e Atividade Policial”, “Mediação de Conflitos”, “Gestão de Recursos Humanos” e “Abordagem Sócio – Psicológica da Violência e do Crime”. O caráter militar é ainda presente, mas em medida que parece muito mais adequada ao papel da instituição e às demandas de nosso tempo.

Essas experiências, embora relativamente efêmeras, no que tange ao tempo em que estiveram produzindo resultados (já que indiscutivelmente importantes em seus significados), devem ser apresentadas como medida de transição ao modelo atual de formação do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina.

Conforme visto anteriormente, a falência dos antigos preceitos de segurança pública trouxe a demanda por uma nova forma de prestação deste serviço essencial à manutenção de uma sociedade simultaneamente livre e organizada sob a lei. A filosofia de Polícia Comunitária surge como alternativa e vai, aos poucos, influenciando tanto a forma de atuação como os programas de formação das forças policiais ao redor do mundo. O mesmo movimento acontece na experiência da instituição catarinense de que se tratou até aqui.

4.4.3 Em busca de um Curso de Bacharelado em Ciências Policiais

Para que os policiais ajam de tal maneira mais adequada aos novos tempos e desafios – com utilização moderada e adequada da força legal e em parceria com as comunidades que buscam proteger –, devem estar devidamente instrumentalizados de novos conhecimentos. Desta constatação que, como se falou antes, surgem – por mãos de integrantes do Ministério da Justiça, mais especificamente da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) – orientações aos centros capacitadores dos profissionais de segurança pública para que adotem “posturas didático-pedagógicas que contribuam com a necessidade de um novo policial.” (MARCINEIRO, 2009, p. 138).

Marcineiro (2009, p. 139) sugere que se trata de mudança tão profunda que enseja, na realidade, a construção de uma nova e verdadeira “ciência policial” e que:

Esta nova ciência seria desvinculada dos preceitos militaristas, que fazem do crime, violência e desordem a razão de uma batalha urbana e, também, dos preceitos jurisdicistas, que transformam o fato num procedimento cartorial que estaria sendo tratado ao constar num documento jurídico.

O autor ainda complementa, nas linhas seguintes, asseverando que:

Nem as ciências militares são suficientes para promover a segurança pública, embora muitos de seus preceitos sejam usados na lida diária dos policiais, nem as ciências jurídicas dão conta de resolver pragmaticamente os problemas e conflitos humanos da vida em sociedade, não obstante, as leis serem o referencial de trabalho do policial. É preciso uma nova ciência para isso[...]

O diagnóstico desse autor parece preciso: a estrutura militarizada da polícia, embora tenha aspectos relevantes, pode servir de obstáculo para uma união mais efetiva entre polícia e comunidade. É que a ideologia militar, invariavelmente, traz para o campo da segurança pública valores e crenças muito típicas de sua doutrina – a existência de uma guerra e de inimigos, declarados ou potenciais, que devem ser sobrepujados, neutralizados (MARCINEIRO, 2009, p. 140-141).

Se de todo o movimento analisado decorrerá a construção de uma “ciência policial”, na qual “postulados e leis científicas próprias compusessem a base conceitual do entendimento da ação policial” (MARCINEIRO, 2009, p. 139), ainda é cedo para afirmar. Fato é que de todo o influxo retratado neste tópico do capítulo até as presentes linhas, surge aquilo que se quer chamar de “atual formação” do oficial da Polícia Militar de Santa Catarina e vem em, pelo menos, parcial realização daquilo proposto pelo autor recém referido.

É que foi sob a gestão do então Comandante-Geral da Polícia Militar de Santa Catarina, Coronel Nazareno Marcineiro, estudioso citado reiteradamente neste escrito, que surgiu o modelo vigente do Curso de Formação de Oficiais. E o projeto pedagógico deste novo Curso de Formação de Oficiais, publicado em 2013, expressa em seu título muito mais do que se poderia interpretar sem toda a digressão feita até aqui. Trata-se de um Bacharelado em Ciências Policiais.

Este programa de formação surge como proposta por meio da qual:

Busca-se a Formação de novos Oficiais dentro da filosofia de Segurança que os profissionais formados, ao serem inseridos no contexto de suas Unidades, deixem de atuar sob a orientação da antiga concepção de polícia, calcada essencialmente na repressão policial, tomando como base de seu trabalho uma Polícia Preventiva. O Bacharelado em Ciências Policiais está voltado para a defesa do cidadão e da sociedade, nesse sentido tem por objetivo

primordial reorientar a concepção de polícia de proximidade dentro de uma filosofia adotada pelo Comando Geral da Corporação. (PMSC, 2013, p. 4)

Percebe-se mesmo que o movimento é resultado da soma de uma tendência mundial na lide com as questões de segurança pública e seus reflexos em solo brasileiro (e, mormente, catarinense) com a filosofia ou corrente doutrinária a que se filia(va) o Comandante Geral da Polícia Militar de Santa Catarina. Resta, verdadeiramente, evidenciada a influência do Comando da corporação nas políticas de instrução de suas fileiras – ponto antes abordado em excerto de Rosa (2004, p. 156) mais acima.

De qualquer forma o que realmente acontece é a conjunção desses fatores todos com as recomendações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) – todos argumentos determinantes na busca de “um novo perfil profissional e pessoal para os policias militares” e na “consolidação de um projeto pedagógico crítico, consonante com as peculiaridades e demandas da sociedade catarinense” e cuja preocupação seja a de construir “uma experiência de ensino-aprendizagem legitimada por novas práticas que produzam, de fato, novas consciências.” (PMSC, 2013, p. 4-5).

Dessa forma, reconhecendo a complexidade da missão do oficial Polícia Militar e a essencialidade da excelência em sua preparação para o bom funcionamento do Sistema de Segurança Pública – sobretudo no cenário do Estado Democrático de Direito, “cujos fundamentos pautam-se, dentre outros, pela cidadania e pela dignidade da pessoa humana, com o escopo de propiciar a harmonia social e jurídica” – que a atual formação busca entregar à sociedade profissionais de nível gerencial que “tenham uma formação acadêmica e técnico profissional, alicerçada a uma base humanitária, tão necessária ao gestor de segurança pública.” (PMSC, 2013, p. 6-7).

É que gerenciar instituições como a Polícia Militar ou lidar com os variados problemas e desafios de segurança pública, segundo essa instituição,

exige conhecimentos específicos e aprofundados, primeiramente em Ciências Jurídicas, daí a exigência do Bacharelato em Direito, mas também em administração geral e administração militar, sociologia, bem como das técnicas, táticas e estratégias na área policial, dentre outras. (PMSC, 2013, p. 7)

E, portanto, esse Programa de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina (2013, p. 7) assevera, finalizando a justificação de relevância social do curso, que:

Neste cenário, o Curso de Bacharelado em Ciências Policiais, vem ao encontro do objetivo de preparar um profissional que seja não só capaz de entender e analisar as instabilidades social-culturais, mas sobremaneira de idealizar cientificamente mecanismos estruturantes a estabilização da ordem públicas, estes últimos voltados à apresentação de subsídios a tão desejada

prevenção da violência social e pacificação das relações interpessoais em sociedade.

4.4.4 O ingresso no Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e o seu desenvolvimento

O ingresso no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina - Bacharelado em Ciências Policiais – ocorre após a aprovação em concurso público daqueles candidatos que, intelectual, física e psicologicamente, forem considerados aptos para serem incluídos nas fileiras da corporação.

O período de formação foi mantido em dois anos – tempo ao longo do qual os cadetes recebem, além de alojamento, fardamento, alimentação e outros investimentos pertinentes, vencimentos que permitam a plena dedicação aos estudos.

O regime inicial, no primeiro ano do curso, é o de internato, no qual os cadetes permanecem no quartel de segunda à sexta-feira, sendo dispensados às 18 horas deste dia e retornando às 7 horas da segunda-feira seguinte, com liberação, via de regra, portanto, aos finais de semana. Posteriormente, há a “progressão” para o semi-internato, que vige durante o segundo ano do curso, no qual o cadete permanece no quartel durante todo o expediente, inclusive no intervalo para almoço, sendo dispensado ao final do dia. Finalmente, há o regime de externato, que, a critério do comandante da Academia de Polícia Militar, pode ser concedido aos cadetes, os quais, nos 100 dias anteriores à formatura, podem ser liberados para o almoço e ao término do expediente.

De qualquer forma, a outrora distante e afastada do centro urbano sede institucional que hoje abriga a Academia de Polícia Militar situa-se atualmente em parte visceral da cidade, de modo que, mesmo nos períodos de permanência mais longa dentro dos muros, já tem traços sensivelmente distintos de outros tempos.

A manutenção do tempo de integralização do curso em dois anos, por sua vez, vem como medida de racionalização dos gastos e aumento na eficiência da prestação dos serviços públicos, objetivo tão perseguido pela Administração Pública que deve pautar-se, também, neste princípio quando presta seus atendimentos e gerencia seus gastos e investimentos, conforme preconiza o artigo 37 da Constituição Federal (PMSC, 2013, p. 13).

4.4.5 A carga horária, o currículo e a avaliação do Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

A carga horária, no entanto, mantém-se compatível com o esperado e necessário para um curso de Bacharelado: São 2885 horas-aula somadas a mais 280 horas de estágio e 316 de atividades complementares. Incluindo-se a optativa disciplina de “Libras”, o somatório final é de um programa com 3012 horas. A malha curricular é composta por 76 disciplinas, dentre elas a de “Polícia Comunitária”, que retornou ao início do curso, agora no segundo período, e outras que demonstram a tônica dos novos tempos: “Mediação de Conflitos”, “Policimento Orientado à Solução de Problemas”, “Criminologia” e “Direito Ambiental”, por exemplo.

No mais, os processos de avaliação ganham contornos especiais neste programa. De um lado, há o relevo de ser esta a forma pela qual se monitoram os resultados do curso e se reorganizem, constantemente, os processos de ensino e aprendizagem para que sejam realmente desenvolvidas as “habilidades e competências pessoais e profissionais” pelos oficiais em formação (PMSC, 2013, p. 21).

Em outra face, no entanto, o processo avaliativo tem enorme importância para os oficiais e suas carreiras. É que, embora a avaliação proposta neste programa seja “processual e formativa”, não se reduzindo “à aferição de notas e critérios de aprovação e reprovação”, as médias finais criam a linha de “precedência” ou “antiguidade” ao final do curso. É partindo-se desta classificação que serão ocupados os postos nas unidades de Polícia Militar e alcançadas as futuras promoções por antiguidade (PMSC, 2013, p. 21-24).

4.4.6 O incentivo à pesquisa no Curso de formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina

Por fim, outro importante objetivo do curso é o de que a pesquisa tenha um espaço de prestígio e seja constantemente estimulada no meio acadêmico e, nesse sentido, consta, também, no processo de avaliação um Trabalho de Conclusão de Curso que deve resultar de “investigação” e “reflexão crítica” acerca de temas escolhidos pelos discentes dentro de áreas que interesse da Polícia Militar (PMSC, 2013, p. 33-35).

Se este fomento à pesquisa importará na criação ou consolidação de uma verdadeira “Ciência Policial” é precoce afirmar. De qualquer forma, por tudo que foi

visto, é fácil perceber que a formação atual é diferente em forma e conteúdo quando comparada às de qualquer período anterior e, ao menos, inaugura-se uma nova etapa na preparação dos oficiais de Polícia Militar de Santa Catarina, mais compatível com o contexto social, os tempos em que vivemos e a polícia que se espera para ambos.

Marcineiro (2009, p. 138) lembra que:

A capacitação de um policial para atuar dentro da filosofia de Polícia Comunitária perpassa por uma série de medidas que devem ser tomadas e que darão frutos em longo prazo. Este movimento impõe uma mudança da infraestrutura de dentro para fora da corporação. Essas mudanças têm como objetivo principal adotar progressivamente a filosofia de Polícia Comunitária.

Se, como foi visto, a Polícia Comunitária desponta como alternativa de doutrina de segurança pública pleiteante a enfrentar os desafios que se apresentam no tema, mantendo alinhamento com o que se espera de uma instituição tão importante ao Estado democrático de direito, acredita-se que o atual momento é um passo importante (e para frente) no sentido de renovar a instituição da Polícia Militar e redesenhar sua forma de atuação por meio da criação de novos profissionais, formados com base em novos e atualizados paradigmas e representantes de um novo “perfil” de Polícia.

4.5 O PERFIL DO “NOVO” OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA MOLDADO PELAS NOVAS DIRETRIZES DE FORMAÇÃO

4.5.1 A insuficiência do perfil tradicional de oficial da Polícia Militar

Por tudo que foi visto, não seria difícil imaginar que a passagem do tempo tem demandado e construído um novo perfil para os policiais de forma geral. A antiga inauguração da era “profissional” ou “tradicional” de polícia e seu posterior estabelecimento instalou, em seu tempo, grande mudança no perfil dos indivíduos que assumiam tal mister.

A falência do sistema meramente profissionalizado também tornou aparente a necessidade de ainda outro tipo profissional para assumir funções tão delicadas e sensíveis ao Estado – aos indivíduos e às comunidades que, em última instância, formam a sociedade.

A chegada e progressiva consolidação das doutrinas de policiamento comunitário e de atuação voltada para a resolução de problemas trouxeram consequências nas maneiras de atuação e também nos moldes de formação ou

especialização dos policiais e, como observado, isso é especialmente sensível na experiência da Polícia Militar de Santa Catarina.

4.5.2 O perfil diferenciado do oficial da Polícia Militar

A grande passagem representada pela inclusão do requisito do prévio bacharelado em ciências jurídicas para que se possa pleitear uma vaga nos quadros de oficiais da instituição e as concomitantes reformas no currículo do Curso de Formação de Oficiais sem dúvida implicam a formação do que hoje pode ser considerado um profissional diferenciado frente aos pares de antigamente.

O novo Oficial de Polícia Militar é mais “generalista e polivalente” pois assim será exigido pelas atuais demandas de que deve dar conta. É um agente capacitado para atuar de acordo com uma ampla compreensão dos problemas e com uma visão crítica de sua atuação. Seu domínio deve englobar não apenas a forma pela qual deve agir, mas, também, os motivos pelos quais deve agir de determinada maneira (PMSC, 2013, p. 12).

Esta visão crítica de todo o sistema do qual faz parte é também, claro, fruto do novo esquema da preparação que recebe. É que, antes de entrar no Curso de Formação de Oficiais, o futuro oficial já é um bacharel em direito, já é um humanista formado nos bancos das academias civis das ciências jurídicas.

O cadete da instituição, já com esta prévia experiência intelectual, faz com que todo o arcabouço teórico e ideológico de sua graduação o acompanhe na etapa “complementar” que será a Academia de Polícia Militar. Ele já ingressa nas fileiras da Polícia Militar sendo amplo conhecedor do que seja o sistema político-social do Estado Democrático de Direito, o qual deve pautar a atuação de suas instituições e, portanto, da sua atuação individual.

Na verdade, seu perfil é formado, em grande parte, pela instrução que precede a experiência policial militar. O curso de graduação em direito, via de regra, dura cinco anos e, diante disto, os dois anos do Curso de Formação de Oficiais mais são um “aperfeiçoamento” em alguns tópicos, direcionando o conhecimento prévio à atividade, à ética e às interpretações próprias da instituição que, de fato, uma formação inaugural de conhecimentos teóricos ou técnicos – pelo menos no que diz respeito aos temas relacionados às ciências jurídicas e humanas. Inegável, no entanto, que em diversos outros temas trata-se de uma verdadeira iniciação.

Mais se tem o direcionamento prático e o complemento de conhecimentos específicos à atividade Policial que um primeiro contato com as diversas matérias. No mais, tudo aquilo que for encarado ao longo do curso já o será pelos olhos de um aluno portador de todo um inventário de argumentos e conhecimentos consolidados ao longo de sua formação pregressa.

É que o oficial desta “nova safra” tem formação com foco na preparação para suas posteriores atribuições operacionais e administrativas na futura carreira, mas, também, passa por um processo que visa a desenvolver competências outras, igualmente relevantes neste contexto de complexidade em que se insere.

É evidente que há grande espaço para que se construam competências ditas “cognitivas” como a de análise de dados e compreensão do cenário que retratam, tópicos relacionados à gestão de instituições e, especialmente, as de Segurança Pública, bem como aspectos conectados à ciência jurídica e, principalmente, aos princípios-guia da legalidade, da proporcionalidade e da necessidade no uso da força e do respeito à dignidade humana (PMSC, 2013, p. 10).

Também são trabalhadas as competências chamadas “operativas”, aquelas conectadas à atividade prática e final do policial, as técnicas de defesa pessoal, de manuseio de armas, de primeiros socorros, negociação e resolução de conflitos, manejo de equipamentos específicos e condução dos trabalhos policiais, bem como da burocracia envolvida nesta lide (PMSC, 2013, p. 11).

Ainda há trabalho voltado para as competências “atitudinais” a serem desenvolvidas ao longo da formação tais como controle emocional, ética profissional, conhecimento (e cumprimento) das regulações internas, capacidade de gerenciamento de situações complexas, de riscos e incertezas bem como disciplina e imparcialidade, por exemplo (PMSC, 2013, p. 11).

Mas a principal questão é que todas estas “áreas” do perfil do oficial de Polícia Militar serão desenvolvidas de acordo com diretrizes gerais de um Curso de Formação de Oficiais, cujo objetivo maior seja o de favorecer:

[...] a compreensão do exercício da atividade no âmbito da Segurança Pública, focalizado nas Ciências Policiais, como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito. (PMSC, 2013, p. 8)

É neste cenário (e para alcançar tais objetivos) que se coloca o Projeto Pedagógico do atual Curso de Formação de Oficiais, quando, em seu item que trata do “perfil profissional do egresso”, traz um elenco de exemplos do que são as habilidades

específicas a serem desenvolvidas ao longo do curso que irão compor o “estereótipo” do “novo oficial Policial Militar” e destaca, entre elas: liderança como forma de estimular e orientar os subordinados; iniciativa e postura pró-ativa buscando solucionar conflitos ou resolver os problemas seja isoladamente, seja em cooperação com superiores e subordinados; adaptabilidade como traço necessário para o gerenciamento de situações complexas e inusitadas; e senso de responsabilidade enquanto consciência do impacto de suas ações tanto no âmbito interno da corporação como além de seus muros, entre outras (PMSC, 2013, p. 8-9).

Na busca por esta rede de qualidades e características específicas, a Polícia Militar de Santa Catarina apropria-se das competências programadas na Matriz Curricular da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para a formação dos agentes de Segurança Pública, na formulação de um programa de ensino que atenda as necessidades do “novo” oficial Polícia Militar, quais sejam:

- a) Posicionar-se de maneira crítica, ética, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais, utilizando o diálogo como importante instrumento para mediar conflitos e tomar decisões;
- b) Perceber-se como agente transformador da realidade social e histórica do país, identificando as características estruturais e conjunturais da realidade social e as interações entre elas, a fim de contribuir ativamente para a melhoria da qualidade de vida social, institucional e individual;
- c) Compreender a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira, posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, classe social, crença, gênero, orientação sexual, etnia e outras características individuais e sociais;
- d) Conhecer e dominar diversas técnicas e procedimentos, inclusive os relativos ao uso da força, e as tecnologias não letais para o desempenho da atividade, utilizando-os de acordo com os preceitos legais;
- e) Utilizar diferentes linguagens, fontes de informação e recursos tecnológicos para produzir conhecimentos sobre a realidade em situações que requerem a atuação da corporação e de seus policiais militares;
- f) Construir possibilidades que oportunizem a produção de novos conhecimentos em relação às Ciências Policiais, a partir do ensino e da pesquisa. (PMSC, 2013, p. 9-10)

Enfim, resta claro que, diante desse elenco de objetivos da formação e desse perfil esperado para o “novo” oficial da Polícia Militar de Santa Catarina, é correto falar que se trata de um processo que visa a “estimular a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância” (PMSC, 2013, p. 10) e é isso que a nova formação procura “entregar”, é esse perfil que se busca criar no moderno oficial de Polícia Militar.

4.5.3 O perfil de Polícia Comunitária como adequado para a formação de um oficial da Polícia Militar em um Estado democrático de direito

Em outro momento, “não foi difícil perceber a necessidade de se repensar a atividade policial preparando-a para um novo papel em uma nova sociedade democrática”. Isto, por sua vez, tornou evidente a necessidade de se “buscar outras alternativas para a proteção dos cidadãos e para o controle do crime.” (CERQUEIRA, 2001b, p. 110). É que “o tratamento dos conflitos, em uma sociedade pluralista e democrática”, exige uma nova compreensão que, como se viu, aproxima-se da “idéia do crime como fenômeno comunitário” que, assim sendo, deve ser “equacionado e resolvido” dentro do próprio grupo social, estando aí o fundamento para tantos esforços no sentido de uma polícia comunitária (CERQUEIRA, 2001b, p. 107).

Dentro desse contexto, uma polícia que apenas aprendia a manter a ordem sem quaisquer questionamentos precisava abrir passagem para novos tempos. Antes se ensinava aos policiais que a ordem seria resultante de um consenso representativo das vontades da maioria da sociedade e que os comportamentos desviantes nada mais eram que uma minoria “desajustada e patológica” (CERQUEIRA, 2001b, p. 105).

Não há mais espaço para tal formação e tal perfil de atuação. A preparação policial também passou a exigir um novo formato. Antes os modelos de formação entregavam, ao final, apenas uma permissão para agir de “forma robotizada” por meio de uma implementação problemática nas polícias de rituais militares que floresceu em conclusões resultantes de que o policial “não pensa”, “não sente” e deve ser “duro e insensível para o combate” e “burro para cumprir ordens sem contestação” (CERQUEIRA, 2001b, p. 110).

O novo tempo demanda(ou) a devolução aos policiais de suas “cabeças e corações” antes excluídos de sua formação. Passa a ser necessário permitir (e urgente, estratégico, incentivar) o “pensar e sentir” para que o “agir” policial seja dimensão de uma integridade humana. É mesmo um processo de humanização que trará consequências no âmbito interno da corporação, uma vez que fortalece o respeito entre superiores e subordinados instalando uma nova dinâmica de relações (CERQUEIRA, 2001b, p. 110-111) e, também para além dos muros dos quartéis.

É este processo de humanização e esta formação de caráter amplo, alinhada com a variedade de atribuições e atividades do oficial de Polícia Militar que permite e enseja as importantes mudanças para um novo modelo de atuação policial de que tanto se fala e, portanto, para um “novo perfil” de policial.

É o Oficial o elemento de comando da Polícia Militar e nele depositam-se a fé pública e a confiança do povo, é para ele que converge a responsabilidade do dever da instituição policial militar diante da sociedade e é ele que, diante da complexidade de sua missão, deve ser generalista o suficiente para que acompanhe a extensão de seu âmbito de atuação e, ao mesmo tempo, especialista naquilo que seja tão particular de sua atividade. Trata-se de um perfil que atue não apenas nos termos da legalidade, mas de forma crítica e consciente (PMSC, 2013, p. 11-12).

Enfim, é tudo isso que permite pôr fim, pouco a pouco, aos traços marcantes de uma antiga Polícia que não mais serve aos dias de hoje por tantos motivos. É pela reforma dos protocolos de atuação, pelos formatos de formação e treinamento e, conseqüentemente, pela renovação no típico perfil do Oficial de Polícia Militar que se pode imaginar a construção de uma força pública que tenha “a prevenção como prioridade; a repressão com inteligência e discernimento necessário” (CERQUEIRA, 2001b, p. 111) e a integração comunitária, tópico este tão importante pelos resultados que apresenta no âmbito da solução dos problemas de segurança pública e por sua íntima ligação com aquilo que se deva esperar de uma instituição tão sensível aos fins do Estado quando interage com (e dentro de) uma sociedade organizada sob o manto do Estado Democrático de Direito.

Percebe-se que todos os caminhos levam à evolução e à aplicação da “filosofia” de Polícia Comunitária como a próxima alternativa e tentativa de enfrentar de forma realmente eficaz os desafios que surgem nos temas de segurança pública e, evidentemente, que “a capacitação do policial é apenas uma das metas que devem ser cumpridas para que a Polícia Comunitária seja adotada de forma eficiente” (MARCINEIRO, 2009, p. 138).

Mas tem-se que, dentro da série de medidas a serem tomadas nesse sentido (e sabendo que apresentarão resultados apenas em longo prazo), é a capacitação do policial (e, portanto, a construção de seu “novo perfil”) que implementará uma mudança de “dentro para fora da corporação” e que, finalmente, deverá renovar a percepção do policial (e do Oficial) sobre sua função social^{7 8}. Ele deixa se der um “guerreiro urbano,

⁷ Relatório de pesquisa que compilou a opinião de policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública no ano de 2014 aponta que: No aspecto funcional, considerada a opinião dos policiais de todas as corporações brasileiras 77,2% pensam que as Polícias Militares não devem se organizar de modo semelhante ao exército nem a ele serem subordinadas. Analisando-se os dados específicos por “natureza” da corporação, os membros das polícias militares apresentam, em alguns casos, índices ainda maiores desta opinião: 96,3% no Distrito Federal, 90,3% em Pernambuco e 83,4% no Rio de Janeiro, por exemplo. No que diz respeito aos fatores que representam dificuldades postas aos trabalhos policiais,

que combate o inimigo” para assumir o papel de “construtor de segurança pública”.⁹ (MARCINEIRO, 2009, p. 138).

E, no final das contas, parece que é exatamente esta a perspectiva acertada do que deva ser um modelo policial adequado a um Estado Democrático de Direito.

estes agentes, sem distinção de corporação, consideraram como importante ou muito importante a “falta de participação da sociedade nas políticas de segurança” (88,2%); a “pouca confiança da população nas instituições de segurança pública” (89,7%); as “políticas sociais preventivas insuficientes” (96,9%); e a “priorização de prisões, em vez de adoção de policiamento comunitário e ações preventivas” (75,3%).

No tocante à participação comunitária os policiais concordam, totalmente ou em parte, que “a população deveria participar da decisão sobre as prioridades do trabalho de policiamento em seu bairro ou região” (87,77%); e que “os policiais deveriam prestar contas regularmente de suas atividades às comunidades, em reuniões e ouvir as queixas e críticas da população ao seu trabalho” (75,18%).

(LIMA; BUENO; SANTOS, 2014).

⁸ As instituições de segurança pública do estado de Santa Catarina não se configuraram como “maiores respondentes” da pesquisa e, portanto, não houve divulgação isolada dos dados obtidos para esta unidade federativa. Parece ponderado, no entanto, hipotetizar que os percentuais, caso destacados, seriam, no mínimo, concentrados em opiniões semelhantes às encontradas na média nacional. Ainda, é lícito especular que a experiência e os estudos desenvolvidos na Polícia Militar de Santa Catarina, de alguma forma, influenciem nas opiniões obtidas pela pesquisa e visualizadas nos resultados que outrora seriam pouco prováveis ou, ao menos, consideradas pouco ortodoxas. Acredita-se que os numerais, mesmo que não específicos à força catarinense, são suficientes para comprovar, o movimento que se procurou retratar ao longo do trabalho, em especial no segundo capítulo, e considera-se de grande relevância o papel desempenhado pela Polícia Militar de Santa Catarina em todo este enredo.

⁹ Necessário ter em perspectiva, porém, que essa construção precisará ser feita sobre os escombros de uma realidade que não se afasta tanto daquela de uma verdadeira guerra declarada. O relatório “Mapa da Violência 2014” relaciona, para o ano de 2012, a ocorrência de 56.337 homicídios no Brasil (WASELFISZ, 2014, p. 31). Cabe, no entanto, o destaque de que os dados referentes à realidade catarinenses são, em diversos indicadores, dos menos trágicos frente ao cenário nacional.

5. CONCLUSÃO

O estudo das formas mais complexas de associação humana – para além das meras uniões com fins reprodutivos ou superando interações fluídas e de poucos contornos, como as tribais, por exemplo – enseja a percepção de que há (ao menos) um bom argumento racional que conduziu o homem de seu estado mais primitivo até comunidades complexas. Há quem defenda, por outro lado, tratar-se este “associativismo” de uma marca própria da natureza ou da condição humana. De qualquer forma, fato é que por si o indivíduo vive(ria) em ambiente de constantes perigos e ameaças e, portanto, prioriza a busca por alguma dose de proteção, por certa segurança.

A leitura do enredo da aventura humana demonstra que a busca por tal segurança justificou, ao longo da história, o surgimento de diversas instituições e/ou regimes políticos, econômicos e sociais bem como desempenhou papel protagonista no próprio surgimento de um Estado organizado primeiro aos (des)mandos de um soberano absoluto e depois submetido aos mandamentos de ditames legais.

O ápice de todo o roteiro que trata do surgimento e da evolução dos Estados, até o presente momento, é o de sua organização sob o manto da democracia de direito, naquilo que seria um sistema capaz de – mesmo que precariamente, em termos – atender as demandas por liberdades e garantias mínimas bem como direitos de cunho social ao mesmo tempo em que possibilita aos cidadãos, em alguma medida, participação nos sistemas de decisão e gestão da coisa pública.

Assim sendo, as instituições que sustentam este sistema (e nele também se escoram) devem pautar-se de forma bastante íntima aos ideais típicos deste modelo, sobretudo naquilo que diz respeito à proteção e promoção dos direitos humanos e da dignidade inerente à condição humana.

Diferente não poderia ser, portanto, o paradigma diretor da postura das instituições responsáveis por promover a segurança pública, proteger os cidadãos ou membros da sociedade, do Estado, vez que é esse o “serviço público” essencial, o primeiro e mais determinante para o sucesso da organização social.

Diante de toda essa percepção, é que o estudo das instituições policiais – prestadoras/promotoras de segurança pública – e das suas formas de atuação ao longo do tempo surgiu como objeto de pertinente e necessária análise neste trabalho. Foi, portanto, neste sentido que o segundo capítulo ocupou-se de, após discutir brevemente a

difficuldade de se pesquisar e debater o tema “polícia” no ambiente acadêmico, procurar compreender e descrever a organização o papel das corporações policiais ao longo do tempo e, após, demonstrar duas principais “escolas” ou “correntes” que trataram dos métodos de policiamento das forças policiais depois de terem se estabilizado sob um esquema mais ou menos estável.

Restou evidenciado que a forma de atuação policial, ao longo da história, em muito se conecta com a forma de sociedade – ou melhor, de Estado – em que se insere. Em tempos passados, de maior submissão do indivíduo ao “Leviatã” estatal, havia um preponderante papel de repressão e manutenção dos “estamentos sociais” na forma em que se encontravam. Ora, tratava-se de uma atuação extremamente política com finalidade mais de manutenção do Estado e de sua proteção contra os “cidadãos” que de promoção de segurança pública no espaço de cidadania que é a sociedade ou o próprio Estado.

Em seguida, a polícia vai dissociando-se dessa atuação eminentemente política para uma outra profissionalizada. Sinal das revoluções sociais e das inovações científicas – e aqui o cabível destaque ao aporte trazido pela ciência da administração. A busca é pela eficiência no serviço, pela agilidade nas diligências e pronto atendimento aos chamados. Somam-se as novas tecnologias dos tempos modernos com uma tecnocracia que, ao focar no policiamento eficiente, esquece-se que o objetivo, no final das contas é um serviço eficaz: segurança é quando delitos não acontecem.

Pressões sociais das mais diversas ordens, representadas por uma série de “movimentos”, aliadas à crescente percepção de que as estratégias empregadas no policiamento tradicional da doutrina “profissional” tinham resultados limitados foram fatores que prepararam o terreno para que se aproveitasse os avanços acontecidos através da profissionalização da polícia para seguir-se a ainda mais um aperfeiçoamento. Trata-se do policiamento voltado para a solução de problemas, um mais próximo das comunidades e que utilize as tecnologias (de informação, de comunicação, de transporte e etc.) e otimizações administrativas e operacionais como meio e não como um fim próprio.

Este novo policiamento pressupõe foco na prevenção sem ignorar a necessária (mas reduzida) medida de repressão necessária. A atuação deve ser mais próxima da sociedade e o cidadão é chamado a colaborar de forma ativa – como deve ser na democracia – participando da gestão da segurança pública nas comunidades, nas

idades. O aparelho policial profissionalizado continua existindo e seu aprimoramento ainda é incentivado, a mudança é na aplicação destes recursos materiais e humanos.

Feito o diagnóstico acerca da existência de distintos (em termos, opostos, em outros, complementares) modelos de policiamento evidencia-se a necessária existência de diferentes paradigmas para o treinamento e formação dos agentes públicos incumbidos da prestação do “serviço” de segurança pública: os policiais.

Desta maneira, durante o estudo acerca das diretrizes que, ao longo do tempo, regularam o ensino no seio das academias formadoras das forças policiais, preparando seu membros para a atuação no meio social, é possível perceber uma constante evolução. No caso da Polícia Militar de Santa Catarina, trata-se de um processo formativo antes primordialmente militar para, após, uma mescla entre policial e militar e, de tempos recentes em diante, para ainda um outro progressivamente alinhado com entendimentos que percebem a atividade policial como algo a ser muito mais próximo do meio civil que de dinâmicas de conflitos típicas de programas das Forças Armadas; mais próximo da promoção dos direitos humanos que da neutralização de um inimigo.

Como na passagem dos Estados liberais para aqueles de caráter mais social, a evolução de uma antiga polícia para sua forma mais “moderna” não é marcada por uma ruptura propriamente dita. Trata-se, em realidade, de uma assimilação de conceitos e resultados das experiências anteriores na tentativa de utilizar os erros e acertos pregressos como alicerce para a construção de um futuro mais iluminado.

Assim sendo, também a evolução do ensino no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina é mais uma aglutinação dos formatos anteriores voltada para os novos tempos que uma revolução com fins de demolir uma existente tradição na formação de tais profissionais.

As consecutivas reformas curriculares, estruturais e conceituais de tal formação preparatória para carreira tão importante de certa forma evidenciam uma volatilidade constante, uma inconstância nos moldes adotados que dificulta a manutenção de um mesmo programa e do estabelecimento de um formato específico para tão importante período de ensino e aperfeiçoamento.

Por um lado estas constantes reformas dificultam a perpetuação ou solidificação de um programa mais ou menos regular ou manente, criador de uma “cultura organizacional” sólida. Por outra face, as reiteradas atualizações permitem (e demonstram a preocupação com) prontas respostas àquilo que não funciona na

formação, àquilo que não se alinha com a necessidade do oficial e com a expectativa da sociedade para com ele e para com a instituição policial militar.

Evidente que, naquilo que tange a atuação policial e, por conseguinte, a formação de seus membros ainda há bastante que se possa avançar. Novos desafios são postos constantemente, testando a capacidade de resposta das instituições policiais.

Se recortarmos especificamente as polícias militares do Estado brasileiro, há ainda uma constante crítica ao militarismo presente nas formas de atuação e reprodução institucional. Em oposição, se se tem em mente que a realidade brasileira no campo da segurança pública não é diametralmente oposta àquela de uma guerra, em que mais vidas são perdidas que em diversos outros conflitos declarados de traços verdadeiramente bélicos da contemporaneidade, há que se reconhecer no mínimo os indícios de uma verdadeira intenção e ação no sentido de – ao menos na experiência que se estudou, da Polícia Militar de Santa Catarina – iniciar um novo ciclo institucional, apoiado em mais amplos e esclarecidos debates, guiado por novos paradigmas, abandonando aquilo que deve ser superado e redesenhando o que deve ser mantido na busca pela compatibilização entre instituição de tamanha tradição, seu legado passado, sua demanda do presente e sua perspectiva e missão para o futuro.

É bem verdade que algumas práticas das Polícias Militares ainda ensejam cabíveis (embora cada vez mais pontuais e isoladas) críticas ou questionamentos, especialmente em episódios de uso excessivo ou arbitrário da força – não raro decorrentes de uma soma de fatores estressores percebidos na carreira, na atividade profissional desempenhada e no cotidiano ou contexto em que se inserem. É também triste dado da realidade a persistência de alguma dose de corrupção ou abusos nestas instituições públicas. O que também se deve manter em perspectiva, no entanto, é que há poucas décadas a Polícia Militar tinha função completamente diversa – e em alguns casos, oposta – daquela que assumiu apenas de algum tempo atrás em diante.

Se for este prisma mais equilibrado, dotado de alguma “alteridade” ou “capacidade de relativização”, o utilizado para se fazer a leitura de todos os acontecimentos e dados trazidos até aqui é justo concluir que, ao menos no tocante à formação dos oficiais e no mínimo no Estado de Santa Catarina há um movimento não reacionário, mas sim progressista quanto aos rumos da corporação e seu alinhamento com o Estado democrático de direito, os ideais nele inscritos e o papel de uma instituição de segurança pública no seio deste.

Finalmente, se tais movimentos repercutirão no sentido de fomentar uma maior parceria entre sociedade e Polícia Militar, encurtando as distâncias e minorando os sentimentos ainda muito presentes de descrença, desconfiança e até temor entre estes dois “segmentos sociais” é cedo para se ultimar, mas existem indícios suficientes sugerindo que ao menos um destes atores está, historicamente e dentro de suas limitações, procurando (re)construir um caminho. Trata-se de mão-dupla, no entanto.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Armando C. **Forças de segurança e legitimação policial**. Unidade Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar. Porto Alegre, v. 15, n. 30, p 5-12, abr. 1997.

ALVES, Marcelo. **Leviatã: o demiurgo das paixões : uma introdução ao contrato hobbesiano**. Florianópolis (SC): Letras Contemporaneas, 2001. 111p. ISBN 8585775688.

ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. São Paulo (SP): Martin Claret, 2005. 272p. (Coleção a obra-prima de cada autor 61).

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BISSOLI FILHO, Francisco. **Constituição, Teorias da Argumentação e Democracia Deliberativa**. Curitiba: UFPR, 2006. 30p. Paper apresentado na disciplina de “Crítica do Direito Constitucional”. Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

BISSOLI FILHO, Francisco. **Linguagem e criminalização: a constitutividade da sentença penal condenatória**. Curitiba (PR): Juruá, 2011.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. **Apologia da história, ou, O ofício de historiador**. Rio de Janeiro (RJ): Zahar, 2001,c2002. 159p ISBN 8571106096.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667/1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e da outras providências. Brasília (DF): Ministério do Exército, 1969. DOFC de 03/07/1969, p. 5593

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

CARPES, Wallace. **A Estrutura Curricular do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina**. Florianópolis(SC): PMSC, 2010. Monografia apresentada ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração de Segurança Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

CERQUEIRA, Carlos M. N. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário**. Rio de Janeiro (RJ): F. Bastos, 2001a.

CERQUEIRA, Carlos M N. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro (RJ): F. Bastos, 2001b.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2010. 314p. ISBN 9788502081451

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena**. Coimbra Editora, 1992

DONNE, John. **Meditation XVII**. 1824. Disponível em: <<http://www.online-literature.com/donne/409/>> Acesso em 01 de agosto de 2014.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan**. 5. ed. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 1979. 215p. (Perspectivas do homem v.99. Serie Ciências sociais).

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

HIPÓLITO, Marcello Martinez. **A Formação do Policial no Brasil e seus Desafios**. Atuação - Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense. Procuradoria-Geral de Justiça e Associação Catarinense do Ministério Público. Florianópolis, v.2, n.3, p. 55-64, maio/agosto. 2004.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantinho – uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Florianópolis (SC): Insular, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**: texto integral. São Paulo (SP): Martin Claret, 2009. 489 p.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro / repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, 344. p.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo (SP): M. Fontes, 1998. 637 p. ISBN 8533609507

LEMGRUBER, Julita; MUSMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2003. 317 p.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SANTOS; Thandara. **Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública**. Pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – CPJA, da Escola de direito da FGV em São Paulo e Pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a SENASP. 2014. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/noticias/artigos/opinio-dos-policiais-brasileiros-sobre-reformas-e-modernizacao-da-seguranca-publica>> Acesso em 31 de julho de 2014.

LÔBO, Paulo. **Famílias**. São Paulo (SP): Saraiva, 2008.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis (SC): Insular, 2009.

MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da segurança pública**: livro didático. Design instrucional Carmen Maria Cipriani Pandini - Palhoça: UnisulVirtual, 2005. 190 p.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis (SC): Insular, 2005.

MENKE, Ben; WHITE, Mervin; CAREY, William. Profissionalização da Polícia: Em Busca de Excelência ou de Poder Político? In: GREENE, Jack R. (Org.). **Administração do Trabalho Policial**: Questões e Análises. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo** : texto integral. São Paulo (SP): Editora Escala, 2007.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2002. 353 p. (Polícia e Sociedade; 3)

MONKKONEN, ERIC. História da Polícia Urbana. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Orgs.). **Policiamento Moderno**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

PAINE, Thomas. **Common Sense**. Philadelphia, 1776. Disponível em <<http://www.ushistory.org/paine/commonsense/singlehtml.htm>> Acesso em 07 de julho de 2014.

PONDÉ, Luiz Felipe. **A era do ressentimento**: uma agenda para o contemporâneo. São Paulo (SP): LeYa, 2014.

POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. **Projeto Pedagógico de Curso: Curso de Formação de Oficiais – CFO, Bacharelado em Ciências Policiais**. Florianópolis (SC): PMSC, 2013.

PRADO, Ney. As Forças Armadas nas Constituições de 1969 e 1988. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas; ROTH, Ronaldo João; COSTA, Ilton Garcia da (Coord.). **Direito Militar: doutrina e aplicações**. 1. ed. Rio de Janeiro (RJ): Elsevier, 2011. 964 p.

RAND, Ayn. America's Persecuted Minority: Big Business. In: RAND, Ayn. **Capitalism: The Unknown Ideal**. New York (NY/USA): Signet; Reissue edition. 1986. Disponível em: <http://aynrandlexicon.com/lexicon/minority_rights.html> Acesso em 01 de Agosto de 2014.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

RICO, José Maria. **Delito, insegurança do cidadão e polícia**: novas perspectivas. Rio de Janeiro (RJ): Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1992. 305 p.

ROSA, Hamilton Pacheco. **Políticas e estratégias de comando da polícia militar de Santa Catarina e a gestão acadêmica do curso de formação de oficiais**. Florianópolis

(SC): UFSC, 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político** : texto integral. São Paulo (SP): Martin Claret, 2001.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.270, de 13 de abril de 2009**. Aprova o Regulamento da Academia de Polícia Militar da Trindade.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 616, de 13 de outubro de 1999**. Dispõe sobre o regulamento do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis (SC): Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 1989. Diário da Constituinte de 29/11/88 à 05/10/90; Diário da Assembleia Legislativa nº 3.306 de 19/10/1989.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 19.236, de 14 de março de 1983**. Regulamenta a Lei de Promoção de Oficiais da Polícia Militar do Estado - LEI nº 6.215, de 10 de fevereiro de 1983.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.218, de 10 de fevereiro de 1983**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. (Estatuto da PMSC). Diário Oficial nº 12.152 de 11/02/1983.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.215, de 10 de fevereiro de 1983**. Dispõe sobre Promoção de Oficiais da Polícia Militar do Estado, e dá outras providências. Diário Oficial nº 12.153 de 11/02/1983.

SOUSA, António Francisco de. **A polícia no estado de direito**. São Paulo (SP): Editora Saraiva, 2009.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia: Inovações na Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas**. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo, 2006

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre (RS): Livraria do Advogado, 2003. 195p. ISBN 8573482664

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de polícia militar**: novas atitudes da Polícia Ostensiva na Ordem Pública. Florianópolis (SC): Darwin, 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: Os Jovens do Brasil**. Brasília (DF): Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional da Juventude. 2014. Disponível em:
<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf> Acesso em 30 de julho de 2014.